

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**DEMOKRACIJA IN JAVNA UPRAVA**

Kandidatka: Urška Vozel  
Številka indeksa: 28494

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Ljubljana, februar 2009

## **POVZETEK**

Diplomsko delo prikazuje povezavo med pojmom demokracija in javna uprava. Demokracija se neprestano spreminja in razvija ter s tem pogojuje spreminjanje političnega procesa in življenja, tako država brez javne uprave ne more obstajati. Moderna demokratična država za svoje delovanje potrebuje demokratično javno upravo. Ta je z razvojem upravne države presegla okvire, ki jih je zagotavljalo klasično omejevanje s strani zakonodajne veje. Javna uprava mora zato najti sebi lastne vire legitimnosti – približati jo je treba državljanom in oblikovanju javnih sfer, ki bodo državljanom omogočale sodelovanje v procesih administrativnega odločanja.

## **KLJUČNE BESEDE**

Demokracija, modeli demokracije, javna uprava, upravljanje, državna uprava, e-demokracija, e-sodelovanje.

## **SUMMARY**

The diploma work represents connection between democracy and public administration. Democracy changes and develops constantly and that is why the alteration of political process and life is possible. A state therefore can not exist without the public administration. A modern democratic state requires a democratic public administration for its working. The public administration has exceeded the frames, which insure a standard restriction from the legislation branch, with the development of the public administration. The public administration is therefore obligated to find its own sources of legitimacy. It also has to be accessible for the citizens and forming of public spheres, which enable the citizens to cooperate with the administrative deciding processes.

## **KEY WORDS**

Democracy, Models of democracy, public administration, administration, state administration, e-democracy, e-cooperation.

# KAZALO

POVZETEK .....	ii
SUMMARY .....	iii
KAZALO.....	iv
1 UVOD.....	1
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKE NALOGE.....	1
1.2 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKE NALOGE.....	1
1.3 UPORABLJENE METODE IN OMEJITVE PRI PISANJU .....	1
2 DEMOKRACIJA .....	3
2.1 POJEM DEMOKRACIJA.....	3
2.2 ANTIČNA IN MODERNA DEMOKRACIJA .....	4
2.3 IDEALNA IN “REALNA” DEMOKRACIJA.....	5
2.4 SODOBNA DEMOKRACIJA .....	5
2.5 TIPI OBSTOJEČIH DEMOKRACIJ .....	7
2.6 MODELI DEMOKRACIJE .....	9
2.6.1 Klasični modeli demokracije .....	9
2.6.1.1 Klasična ideja demokracije v starih Atenah .....	9
2.6.1.2 Protektivna liberalna demokracija .....	9
2.6.1.3 Razvojna liberalna demokracija .....	10
2.6.1.4 Marksistično pojmovanje neposredne demokracije .....	10
2.6.2 Sodobni modeli demokracije .....	11
2.6.2.1 Kompetitivna elitistična demokracija .....	11
2.6.2.2 Pluralizem.....	11
2.6.2.3 Legalna demokracija.....	12
2.6.2.4 Participativna demokracija .....	12
2.7 PRAVNA DRŽAVA IN DEMOKRACIJA .....	14
2.8 PREDNOSTI IN SLABOSTI DEMOKRACIJE.....	15
2.9 DEMOKRACIJA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	15
3 JAVNA UPRAVA.....	17
3.1 NASTANEK IN ZGODOVINA .....	17
3.2 FAYOLOVA OPREDELITEV UPRAVE .....	18
3.3 WEBROVA OPREDELITEV .....	19
3.4 KRITIKE WEBROVEGA MODELA .....	20
3.5 NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA.....	20
3.6 KRITIKA NUJS .....	22
3.7 JAVNO UPRAVLJANJE IN JAVNA UPRAVA .....	23
3.8 SODOBNA JAVNA UPRAVA .....	25
3.8.1 Načeli uprave.....	25
3.8.2 Splošne funkcije in naloge uprave.....	25
3.8.3 Elementi, ki določajo javno upravo .....	27
3.8.4 Organizacija uprave.....	27

3.8.5	Lokalna samouprava.....	28
3.8.6	Javne službe.....	29
3.8.6.1	Vrste javnih služb .....	29
3.8.6.2	Načini izvajanja javnih služb.....	30
3.9	DRŽAVA IN JAVNA UPRAVA.....	30
3.9.1	Splošno .....	30
3.9.2	Državna uprava.....	31
3.9.3	Funkcije državne uprave.....	32
3.9.4	Vloga državne uprave.....	33
3.10	ODPRTA JAVNA UPRAVA.....	35
3.11	ANALIZA UČINKOV PREDPISOV .....	37
3.12	DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA .....	37
3.13	EVROPSKA NAČELA UPRAVE.....	39
4	DEMOKRACIJA IN UPRAVA.....	40
4.1	POMEN JAVNE UPRAVE ZA DEMOKRACIJO .....	41
4.2	TEŽAVE UPRAVE V DEMOKRACIJI.....	42
4.3	CILJI UPRAVE V DEMOKRACIJI.....	42
4.4	ODNOS MED UPRAVO IN DEMOKRACIJO .....	43
5	E-DEMOKRACIJA IN E-UPRAVA.....	47
5.1	E-DEMOKRACIJA .....	50
5.2	E-UPRAVA.....	51
5.3	POVEZANOST MED E-UPRAVO IN E-DEMOKRACIJO .....	52
6	ZAKLJUČEK.....	53
	VIRI IN LITERATURA.....	55
	SEZNAM SLIK IN TABEL.....	57
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....	58
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	59

# **1 UVOD**

## **1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKE NALOGE**

Izhodišče moje diplomske naloge sta pojma demokracija in javna uprava. Predstavila bom oba pojma in skušala najti povezave med njima.

Diplomsko delo sestavljajo trije osnovni deli, in sicer uvod, obdelava teme in zaključek. Uvod tako predstavlja obravnavano temo z opredelitvijo izhodišča, namena in ciljev ter uporabljenih metod in omejitev pri pisanju.

Drugo poglavje govori o demokraciji, o njenem pomenu skozi zgodovino, o različnih tipih in modelih demokracije, o prednostih in slabostih demokracije ter o demokraciji v Republiki Sloveniji.

Tretje poglavje obravnava javno upravo. Tukaj so opisani pojmi uprava, javno upravljanje, javna uprava, nastanek in zgodovina, Fayolova opredelitev uprave, Webrova opredelitev, kritike Webrovega modela, NUJS in njegove kritike, sodobna javna uprava in povezanost države in javne uprave. Če govorimo o javni upravi, ne moremo brez pojma država. To poglavje govori tudi o odprti javni upravi ter analizi učinkov predpisov.

V četrtem poglavju je predstavljena povezanost demokracije in javne uprave in njuna prepletenost – težave, cilji in odnos med obema pojmomoma.

Zadnje poglavje govori o e-demokraciji in e-upravi. To je sodoben način z uporabo interneta. Na kratko sem opisala, kaj je e-demokracija, načela e-demokracije, e-sodelovanje, e-uprava.

## **1.2 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKE NALOGE**

Namen te diplomske naloge ja, da preučim vse pojme in jih med seboj ustrezno povežem. Pokazati želim, da so kompatibilni med seboj in nujno potrebni za funkcioniranje družbe, tj. družbe, ki želi biti demokratična in tudi živeti tako v demokratični državi. Zato je demokracija tesno povezana z državo, v kateri javna uprava opravlja nalogo nosilca državne oblasti - zato je nujno potrebno, da se določene demokratične prvine prenesejo nanjo.

## **1.3 UPORABLJENE METODE IN OMEJITVE PRI PISANJU**

Pri pripravi in izdelavi diplomske naloge sem uporabila predvsem metodo proučevanja in analiziranja obstoječe literature in virov, ki obravnavajo to tematiko.

Ker diplomsko delo ni samostojna raziskava, sem upoštevala pravila citiranja in navajanja virov.

Ker je obravnavana tema zelo obširna in predstavlja del naše preteklosti in sedanjosti, obstaja na to temo veliko literature in virov različnih avtorjev.

## 2 DEMOKRACIJA

### 2.1 POJEM DEMOKRACIJA

Pojem demokracija je grškega izvora (demokratia: demos = ljudstvo in kratia = vladati) in pomeni obliko vladavine, v kateri vlada ljudstvo. Ideje so v njenem zgodovinskem razvoju različno koncipirali, zato poznamo veliko modelov in teoretičnih zasnov demokracije. Demokracija si je priborila »domovinsko pravico« v politiki relativno pozno in je šele proti koncu 20. stoletja postala splošno sprejeta politična vrednota, ki ji pripisujejo civilizacijski, razvojni in kulturni pomen. V mednarodni skupnosti so oblikovali bolj ali manj izdelane formalne kriterije in standarde demokracije, npr. obstoj in delovanje demokratičnih institucij (parlament, demokratične volitve, politične stranke), ki jo tesno navezujejo na vladavino prava, varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, svobodo tiska itd. Ravno po teh standardih v mednarodni skupnosti ločujejo med demokratičnimi in nedemokratičnimi državami (Zver, 2002, str. 15).

Čeprav se demokratični postopki uveljavljajo v različnih družbenih podsistemih in dejavnostih, je izvirna matična arena demokracije vendarle politična. Zato lahko za osnovo vzamemo kar temeljno definicijo enega od najznamenitejših predstavnikov teorije demokracije v 2. polovici 20. stoletja, Roberta Dahla, ki meni, da je demokracija »politični sistem, v katerem je možnost odločanja splošno razširjena med vsemi odraslimi državljani« (Dahl, 1997, str. 49). Nasprotni pojem je diktatura, kjer je možnost odločanja omejena le na peščico ljudi (Zver, 2002, str. 15).

Ta »minimalistična« definicija demokracije seveda ne izčrpa njenih potencialov, ki gredo vse do dejavne participacije ljudi pri odločanju, popolne uveljavitve političnih, civilnih, socialnih, ekonomskih, kulturnih pravic in svoboščin na vseh področjih in brez vsakršnih razlik med ljudmi. Demokracija se je v 20. stoletju po hudih porodnih krčih iz unitarnega prelevila v pluralni koncept, ki temelji na tem, da izvirni subjekt demokracije ni le državljani kot nosilec civilnih in deloma političnih pravic, ampak tudi občan, član ekonomskih, političnih, kulturnih, športnih, interesnih in drugih mrež, v katerih lahko avtonomno odloča o svojih specifičnih interesih. Sodobna, razvejana družbena struktura zahteva razširitev principa demokracije v vse družbene podsisteme, pestre oblike reprezentance in načina odločanja. Če povzamemo sodobno sociološko tezo, da je sodobna družba razsrediščena, supra sistem avtopoetičnih in samoreferenčnih polj (Luhman), vse bolj prihaja v ospredje potreba po avtonomistični in poliarhični (Dahl) demokraciji. To pomeni, da demokracija prerašča svojo politično zamejenost in postaja obča družbena kategorija. Nastavke za tako, recimo mu »maksimalistično« pojmovanje, najdemo tudi v klasični slovenski razpravi o demokraciji (Zver, 2002, str. 15-16).

Slovenija je danes demokratična republika, piše v 1. členu ustave mlade slovenske države. Ljudje imajo možnost odločanja o javnih zadevah neposredno ali posredno, zagotavlja njen 3. člen. S tem ustava jamči standardiziran obseg participacije, ki je



značilen za vse demokratične države. Ta ustavni okvir je ključnega pomena, da se demokratična načela bivanja razširijo tudi na vsa druga področja in da demokracija zaživi bolj polno življenje, tudi izven sfere države (Zver, 2002, str. 16).

## **2.2 ANTIČNA IN MODERNA DEMOKRACIJA**

Med antično in moderno demokracijo obstajajo številne razlike, tako da lahko rečemo, da gre za dva različna tipa politične ureditve. Gre za t.i. objektivne razlike, ki se vežejo na socialni okvir političnega delovanja, kot tudi t.i. subjektivne razlike, se pravi za različnost idejno-vrednotnih sistemov in iz tega izhajajoče poglede na družbeni ustroj in vlogo politike.

Prva in najbolj evidentna razlika je v obsegu države in številčnosti njenega prebivalstva. Atene v petem stoletju pr.n.št., ko se je demokracija uveljavila, so bile mestna država, ki je štela od 250.000 do 300.000 prebivalcev. Takšen obseg ji je omogočal neposredno demokracijo, v kateri so pri odločanju o ključnih zadevah sodelovali vsi odrasli moški državljani (ti so šteli do 30% odrasle populacije). Za razliko od antičnih mestnih držav pa v okviru modernih nacionalnih držav demokracija v smislu odločanja vseh državljanov zaradi bistveno večjega teritorija in številčnosti populacije ni izvedljiva, posledica česar je potreba po drugačnem – reprezentativnem – načinu udejanjanja demokracije.

Naslednja pomembna razlika je strukturno-institucionalne narave. V antični družbi je bila stopnja funkcionalne diferenciranosti bistveno manjša, kot je to v moderni zahodni družbi, zato je bila manjša tudi diverzifikacija, specializacija in sofisticiranost družbenih institucij. Atenska demokracija tako ni poznala profesionaliziranega državnega aparata in različnih "ekspertnih" služb, medtem ko v modernih demokratičnih političnih sistemih obstaja moštvo specializiranih institucij in pozicij, ki jih zasedajo visoko usposobljeni eksperti z veliko vlogo pri oblikovanju in vodenju politik.

Tudi sam antični koncept demokracije, se pravi ideje in vrednote, ki so se nanj navezovale, se je v bistvenih točkah razlikoval od tistega, kar opredeljuje demokracijo v moderni dobi. Predvsem se je razlikovalo pojmovanje človekove svobode kot elementa, ki se ga običajno pojmuje za tisto *diferentio specifico*, ki loči demokracijo od različnih nedemokratičnih oblik vladavine. V splošnem lahko rečemo, da je bila antična (atenska) svoboda predvsem kolektivni fenomen in je pomenila sodelovanje v procesu sprejemanja odločitev, ne pa posedovanje neodtujljivih pravic, "moči države niso omejevale nobene teoretične meje; nobene dejavnosti, nobene sfere človeškega vedenja ni bilo, kamor država ne bi mogla legitimno poseči ...". Poleg tega so antični misleci pojem svobode tesno povezovali s posameznikovimi vrlinami, saj naj bi po njihovem prepričanju bile nujna predpostavka njegove svobode.

Po Constantovem mnenju je participacija pri javnem odločanju – ki je bila zaradi svoje neposrednosti nedvomno bolj izražena kot v modernih demokracijah – predstavljala nadomestilo osebne nesvobode. Tovrstna orientiranost na skupnost se je izražala tudi v ekskluzivnosti političnega telesa, saj so bili tujci, ženske in sužnji izključeni iz političnega odločanja. Demokracija ni bila percipirana kot nekaj univerzalnega, ampak je bila vezana izključno na politično skupnost mestne države, se pravi na polis. Državljanstvo, ki je bilo pogoj za posameznikovo vključenost v polis, tako ni veljalo za pravico, ampak za privilegij.

Če strnemo glavne razlike med antično in moderno obliko demokracije, potem lahko ugotovimo, da gre v prvem primeru za neposredno, ekskluzivno, šibko institucionalizirano in neomejeno izvajanje demokratične oblasti, v drugem pa za posredno (predstavniško), inkluzivno, visoko institucionalizirano in omejeno oblast demokratičnega tipa.

### **2.3 IDEALNA IN »REALNA« DEMOKRACIJA**

Pojem demokracije, kakor ga obravnava moderna zahodna misel, se veže na različne nivoje eksistenčne realnosti človeške družbe. Na eni strani namreč označuje določen družbeni ideal, na drugi strani pa se ga uporablja za pojmovanje konkretne politične formacije.

Pogosto je razumevanje demokracije v smislu družbenega stanja, kjer naj bi bili ljudje maksimalno svobodni in bi enakopravno sodelovali pri urejanju skupnih zadev se pravi, kjer ne bi bilo privilegiranih posameznikov in skupin, ki bi te svoje privilegije udejanjali na račun drugih. Tovrstno pojmovanje je nadčasovno in nadzgodovinsko ter predstavlja nekakšen ideal popolno urejene družbe. Tako so tudi mnoga družbena gibanja, ki so si prizadevala "osvoboditi" človeka in človeštvo od različnih oblik izkoriščanja, težila k izgradnji "prave" demokracije. Šlo je za vsebinsko razumevanje demokracije, katere bistvo naj bi bilo v udejanjanju določenih idejnih koncepcij in izvrševanju iz njih izhajajočih ciljev.

Po drugi strani se ime demokracija uporablja za označevanje dejansko obstoječe politične ureditve. Veže se predvsem na kontekst zahodnih družb in je posledica dolgoletnega evolutivnega družbenozgodovinskega razvoja, ki so mu bile te družbe podvržene. Demokracijo, ki jo pozna Zahod in od koder se je širila v druge dele sveta, opredeljujejo karakteristike, po katerih se loči od ostalih oblik politične ureditve. Tu je mišljen predvsem sistem parlamentarnega predstavnštva, pogosto pa se jo povezuje tudi s tržnim tipom gospodarstva.

### **2.4 SODOBNA DEMOKRACIJA**

Za sodobno demokracijo je pomemben razvoj liberalizma (svobodomiselnosti) v 17. in 18. stoletju. Njegovo temeljno sporočilo je, da mora biti oblast omejena in ne sme posegati v človekovo osebno, družinsko in poslovno življenje. Vsak posameznik mora biti svoboden, pripadajo mu nekatere po naravi dane in zato neodtujljive pravice. Te

pravice so zlasti: pravica do življenja, do osebne svobode, do enakosti ter do zasebne lastnine. Vloga države naj bi bila predvsem v tem, da zagotavlja družbeni mir in red ter ustrezno varuje človekove prirojene pravice. Zato da bi država res lahko ustrezno opravljala tako določeno ji vlogo, morajo biti njene pristojnosti natančno urejene. To urejenost je mogoče doseči z ustavo, se pravi z najvišjim pravnim aktom v posamezni državi, ki določa oblikovno podobo države in njeno delovanje ter razglašča temeljne človekove pravice in svoboščine. K taki vlogi države naj bi bistveno prispevala delitev oblasti (Perenič, 2002, str. 27).

Bistvene značilnosti sodobne demokracije, ki so se razvile na podlagi liberalnega izročila, lahko povzamemo (Perenič, 2002, str. 28):

- državljani mora biti zavarovan pred državno oblastjo (zlasti med njenimi zlorabami);
- državne ustanove morajo biti oblikovane po meri ljudi in v skladu z njihovimi željami in potrebami;
- suverenost pripada ljudstvu, v njegovem imenu pa jo lahko izvršujejo izvoljeni predstavniki (volitve morajo biti splošne, enake, tajne in poštene);
- državna oblast mora biti deljena in uravnotežena;
- ustava mora jamčiti temeljne človekove pravice in svoboščine in tako jasno določiti meje, ki jih demokratična oblast nikoli ne sme prestopiti.

Tako pojmovana demokracija temelji na priznavanju privatne lastnine, tržnega gospodarstva in svobodnega podjetništva. Dvajseto stoletje je liberalni zasnovi demokracije dodalo novo razsežnost: sodobna demokratična država mora biti socialna država, se pravi država, ki dejavno posega v družbeno življenje in s svojimi ukrepi zagotavlja nujno potrebno socialno varnost vsem državljanom (Perenič, 2002, str. 28).

Demokracija je lahko neposredna ali posredna. O neposredni govorimo tedaj, kadar o pomembnih družbenih odločitvah ljudje odločajo neposredno (na primer z referendumom). Oblike take demokracije je poznala že antična Grčija, danes pa jih, v sicer zelo omejenem obsegu, najdemo v vseh demokratičnih državah.

Prevladujoča je posredna – predstavniška demokracija, v kateri državljani prepustijo odločanje svojim izvoljenim predstavnikom. Ključnega pomena so zato politične pravice, se pravi pravice, ki državljanom omogočajo, da res svobodno izberejo svoje predstavnike, da se za uveljavljanje svojih pravic in interesov svobodno združujejo (pravica do ustanavljanja strank in do drugih oblik združevanja) ter da svobodno izražajo svoja mnenja in tudi ocenjujejo oblast oziroma njene vsakokratne odločitve (svoboda tiska, javnega nastopanja ...). Seveda pa so te pravice možne in smiselne šele tedaj, ko so ljudem zajamčene njihove osebne pravice (pravica do življenja, do svobode, do osebnega dostojanstva ...); (Perenič, 2002, str. 28).

V demokratični državi bi smeli državni organi sprejemati le take odločitve, o katerih je doseženo splošno družbeno soglasje. Ker pa družbo sestavlja veliko število posameznikov in njihovih skupin z močno različnimi pričakovanji, željami in interesi, je razumljivo, da praviloma ni mogoče sprejeti takih odločitev, ki bi v celoti in vselej ustrezale prav vsem državljanom. Obveljati je moralo večinsko načelo. Tako tudi predstavniško telo sprejema odločitve (zakone in druge pravne akte) po večinskem načelu, pri čemer bodo njegove odločitve toliko bolj dosegle vsaj povprečno družbeno soglasje, kolikor bolj je zakonodajalec pripravljen upoštevati vsakokratne družbene razmere in kolikor pride res do demokratičnega soočenja in usklajevanja različnih interesov (Perenič, 2002, str. 29).

Za delovanje sodobne predstavniške demokracije so izrednega pomena politične stranke. Vanje se združujejo ljudje s sorodnimi interesi in pogledi na urejanje skupnega družbenega življenja, da bi na organiziran način vplivali na državno oblast oziroma zato, da bi njihovi člani zavzeli ključna mesta v državni organizaciji in tako zagotavljali uresničevanje strankinega programa. Zaradi različnih interesov ljudi in njihovega različnega vrednotenja družbenih možnosti in ciljev nastajajo stranke z bolj ali manj različnimi, pa tudi ostro nasprotujočimi programi in cilji. Za demokratično politično združevanje mora veljati temeljna zapoved, da je dopustno uresničevati strankarske cilje le po mirni poti ter ob spoštovanju človekovih pravic in svoboščin. Delovanje strank je najbolj opazno ob pripravah na volitve, ko poskuša vsaka stranka s prepričevanjem o kakovosti svojega programa pridobiti ljudi, da bi volili njene kandidate za predstavniško telo (Perenič, 2002, str. 29).

Sodobna demokracija je zapleten proces, ki se vsakodnevno spleta med oblastjo in državljanji. V kolikšni meri bo posamezna država sposobna uresničiti demokratično zasnovo oblasti, je odvisno od vrste dejavnikov ekonomske, politične in idejne narave, ki z večjo ali manjšo močjo opredeljujejo dogajanje v posamezni državi. Temeljni preizkusni kamen sleherne demokratično urejene družbe pa ostajajo človekove pravice in svoboščine, kajti njihovo omejevanje in neuresničevanje neizbežno vodi v avtokratični politični sistem (Perenič, 2002, str. 29-30).

## **2.5 TIPI OBSTOJEČIH DEMOKRACIJ**

Na osnovi stopnje ujemanja z demokratičnimi standardi je mogoče ločiti demokracije od nedemokracij, pa tudi razlikovati med različnimi tipi demokratičnih ureditev. Pri tem se pogosto poraja vprašanje, ali je sploh možno potegniti jasno mejo med demokracijo in nedemokracijo ali pa gre v razmerju med njima za kontinuum. Vsekakor obstajajo določeni pogoji, ki jih mora izpolnjevati vsaka demokratična politična ureditev, kar pomeni, da obstajajo določeni institucionalni elementi, ki so lastni vsem tovrstnim režimom. To pomeni, da je možno določiti nekakšno "mejo demokracije" v smislu standarda, pod katerega konkreten politični režim ne sme pasti, če naj se ga še šteje za demokratičnega. Ta kriterij razmejitve med demokracijo in nedemokracijo pa je nujno minimalističen v smislu obstoja osnovnih

moralnih institucionalnih predpostavk, ki omogočajo demokratične politične procese, kot so postopki politične izbire in odločanja, ter institucionalni okvir, v okviru katerega le-ti potekajo.

Minimalističnost označevalnih kriterijev implicira obstoj razlik med "realnimi demokracijami". V svoji klasifikaciji tako Diamond razlikuje med tremi vrstami demokratičnih ureditev: liberalno demokracijo, volilno demokracijo in psevdodemokracijo.

**Pojem liberalne demokracije** se nekako ujema s konceptom poliarhije. Pri karakterizaciji liberalne demokracije navaja Diamond poleg klasičnih (Dahlovih) elementov poliarhije še tri pogoje:

1. obstoj mehanizmov horizontalne odgovornosti nosilcev oblasti, ki omejujejo oblast izvršilne oblasti in pomenijo zaščito načel konstitucionalizma, legalnosti in deliberativnosti;
2. odsotnost „rezerviranih“ področij pristojnosti, nad katerimi bi imele oblast skupine, ki niso podvržene nadzoru izvoljenih predstavnikov;
3. sistematično skrb za vzdrževanje in razvoj političnega in državljanskega pluralizma individualnih in skupinskih svoboščin, tako da se tekmujoči interesi in vrednote lahko izražajo skozi stalno odvijajoče se procese artikulacije in reprezentacije, ne le na volitvah. Gre torej za ureditev, kjer so spoštovane temeljne človekove pravice in politične svoboščine, kjer je politično delovanje svobodno in odprto ter obstaja določen nadzor nad vladajočo elito.

**Za volilne demokracije** je značilno, da so elementi, povezani z demokratičnim volilnim procesom, relativno dobro uveljavljeni, vendar pa obstajajo določene resne pomanjkljivosti glede drugih vidikov demokratičnosti, predvsem glede varovanja pravic in svoboščin ljudi. Običajno gre za preganjanje določenih družbenih skupin, razširjenost zlorab represivnih organov v obliki nelegalnih aretacij, mučenja, umorov itn. Poleg tega imamo opraviti tudi s pomanjkanjem odgovornosti izvoljenih političnih predstavnikov. To je sicer pogosto v veliki meri posledica različnih objektivnih okoliščin, predvsem oboroženih konfliktov ali celo vojn, vendar pa k temu pomembno prispeva tudi odsotnost učinkovitega nadzora nad nosilci oblasti.

**O psevdodemokracijah** lahko govorimo tedaj, ko obstajajo določeni demokratični atributi, kot je obstoj političnih strank in večstrankarskih volitev, vendar pa je dominacija ene politične stranke ali grupacije tako močna, da je volilni izid tako rekoč vnaprej določen, tako da je politični pluralizem zelo omejen, formalna demokracija pa deluje bolj kot fasada dejanskega avtoritarizma.

S pojmom demokracija kot oznako določenega tipa realno obstoječe politične ureditve v praksi označujejo dokaj raznolike režime, od katerih se jih le manjši del dejansko približa demokratičnim idealom, h katerim so stremele različne humanistično usmerjene socialne in politične doktrine. Pa tudi v skupini etabliranih liberalnih demokracij obstajajo razlike v njihovem institucionalnem ustroju, kar pomeni, da obstajajo različne poti do praktičnega uveljavljanja demokratičnih načel.

## **2.6 MODELI DEMOKRACIJE**

### **2.6.1 Klasični modeli demokracije**

#### ***2.6.1.1 Klasična ideja demokracije v starih Atenah***

Politična kultura v Atenah je bila kultura odraslih moških. Kot državljani so bili priznani samo moški, stari nad 20 let. Ženske niso imele nobenih političnih pravic, njihove državljske pravice so bile zelo omejene, vendar je šlo poročenim ženskam nekoliko bolje kot neporočenim. To je bila patriarhalna družba.

Pravic in dolžnosti, ki so jih imeli državljani v skupnosti, ni vsiljevala država in niso bile atributi zasebnih posameznikov. Povezane so bile z njegovim položajem, izvirale so iz njegove eksistence kot državljana in so bile "javne" pravice in dolžnosti (glej Held, 1989, str. 23-43).

Bistvene značilnosti klasične demokracije (Held, 1989, str. 42):

- neposredna participacija državljanov pri zakonodajnih in sodnih funkcijah;
- skupščina državljanov ima suvereno oblast;
- doseg suverene oblasti vključuje vse skupne zadeve mesta;
- mnogovrstne metode izbire kandidatov za javno službo (neposredne volitve, žreb, rotacija);
- ni privilegijev, ki bi ločevale običajne državljane od javnih uslužbencev;
- z izjemo položajev, povezanih z vojnim stanjem, isti posameznik ne more dvakrat opravljati iste službe;
- kratki roki službovanja za vse;
- plačilo za javno službo.

#### ***2.6.1.2 Protektivna liberalna demokracija***

Ta demokracija nekaj ščiti. Državljanji zahtevajo zaščito pred voditelji in zaščito drugega pred drugim kot zagotovilo, da se tisti, ki vladajo, ravna po politiki, ki jo je mogoče meriti z interesi državljanov kot celote (glej Held, 1989, str. 45-76).

Bistvene značilnosti (Held, 1989, str. 75):

- suverenost je podeljena ljudstvu, vendar je podeljena predstavnikom, ki lahko legitimno opravljajo državne funkcije;
- regulativne volitve, tajne volitve, rivalstvo med frakcijami, možnimi voditelji ali strankami ter vladavina večine so instrumentalne osnove za vzpostavitev odgovornosti tistih, ki vladajo;
- državne oblasti morajo biti neosebne, t.i. legalno določene in ločene na izvršilno, zakonodajno in sodstveno vejo oblasti;

- bistvo ustavnosti je zagotovitev neodvisnosti od samovoljne obravnave in enakosti pred zakonom v obliki političnih in civilnih pravic ali svoboščin, predvsem vseh tistih, ki so povezane s svobodo govora, izražanja, združevanja, glasovanja in prepričanja;
- ločitev države od civilne družbe, doseg državnega delovanja naj bo na splošno tesno omejen z oblikovanjem okvira, ki državljanom dovoli, da se ravna po svojih zasebnih življenjih in da so osvobojeni tveganj nasilja, nespremenljivega družbenega vedenja in nezaželenega političnega vmešavanja;
- rivalski centri oblasti in interesne skupine.

### ***2.6.1.3 Razvojna liberalna demokracija***

Pri tej obliki demokracije participacija v političnem življenju ni nujna le za zaščito individualnih interesov, temveč tudi za oblikovanje informiranega zaupanja vrednega in razvijajočega se državljanstva, politično vključevanje je bistveno za najvišjo in harmonično širitev individualnih zmožnosti (glej Held, 1989, str. 77-105).

Bistvene značilnosti (Held, 1989, str. 103):

- ljudska suverenost s splošno volilno pravico (skupaj s proporcionalnim sistemom dodelitve glasov);
- predstavniško vladanje (izvoljeni voditelj, regularne volitve, tajne volitve);
- ustavni nadzor za zagotavljanje omejitev in ločevanje državne oblasti ter za zagotavljanje podpiranja individualnih pravic, predvsem tistih, ki so povezane s svobodo mišljenja, čustvovanja, okusa, razpravljanja, objavljanja, kombiniranja, in uresničevanje individualno izbranih življenjskih načrtov;
- jasna razmejitev parlamentarne skupščine od javne birokracije, to je ločitev funkcij izvoljenih od funkcij specialističnega administratorja;
- vključenost državljanov v različne veje vladanja prek glasovanja, široke participacije v lokalni oblasti, javnih razprav in sodelovanja v porotah.

### ***2.6.1.4 Marksistično pojmovanje neposredne demokracije***

Marx je bil prepričan, da demokratična vladavina v bistvu ni sposobna živeti v kapitalistični družbi, ob omejitvah, ki jih vsiljujejo kapitalistični produkcijski odnosi, demokratične regulacije življenja ni mogoče uresničiti. Nujno je potrebno preoblikovati samo osnovo družbe, da bi ustvarili možnost „demokratične politike“ (glej Held, 1989, str. 107-138).

Bistvene značilnosti – socializem (Held, 1989, str. 135):

- javne zadeve naj bi regulirale kumune ali svet, organizirane v piramidalni strukturi;
- vladno osebje, predstavniki zakona, administratorji so podvrženi pogostim volitvam, mandatom njihovih skupnosti in odpoklicu;
- javni uslužbenci naj ne bi imeli nič večjih mezd od delavcev;
- ljudsko milico za ohranitev nove politične ureditve nadzoruje skupnost.

Bistvene značilnosti – komunizem (Held, 1989, str. 135):

- „vladanje“ in „politika“ se v vseh oblikah umakneta samoregulaciji;
- vse javne zadeve so vodene kolektivno;
- konsenz kot načelo odločanja o vseh javnih vprašanjih;
- distribucija preostalih administrativnih nalog po načelu rotacije ali elekcije;
- samonadzorovanje nadomesti vse oborožene sile in sile prisile.

## **2.6.2 Sodobni modeli demokracije**

### ***2.6.2.1 Kompetitivna elitistična demokracija***

Glavni udeleženci tega sistema so člani političnih elit, strank in javnih služb. Vloga običajnih državljanov ni le zelo omejena, temveč je pogosto orisana kot nezaželeno poseganje v potek „javnega“ odločanja (glej Held, 1989, str. 177).

Bistvene značilnosti:

- parlamentarna vladavina z močno eksekutivo;
- tekmovalnost med rivalskimi političnimi elitami in strankami;
- strankarska politika dominira nad parlamentom;
- osrednjost političnega vodstva;
- birokracija kot neodvisnost in dobro izurjena administracija;
- ustavne in praktične omejitve „dejanskega obsega političnega odločanja“.

### ***2.6.2.2 Pluralizem***

Pluralisti menijo, da je obstoj več vrst rivalskih interesov osnoven za demokratično ravnotežje in za to, da se javne politike ugodno razvijajo. Nagibajo se k prepričanju, da kolikor se ekonomija vmešava v posameznike, tako da maksimira njihove



individualne interese, toliko se politika vmešava v združbo posameznikov, tako da maksimira njihove skupne interese (glej Held, 1989, str. 195).

Bistvene značilnosti:

- državljske pravice, med drugimi: en človek – en glas, svoboda izražanja, svoboda organiziranja;
- sistem nadzora in ravnotežja med zakonodajno, izvršilno, sodno in administrativno birokracijo;
- rivalski volilni sistem z najmanj dvema strankama;
- raznovrstni niz prekrivajočih se interesnih skupin, ki si prizadevajo za politični vpliv;
- vlade posredujejo in razsojajo med zahtevami;
- ustavna pravila so del nosilne politične kulture.

### ***2.6.2.3 Legalna demokracija***

Vladavina zakona vzpostavlja pogoje, v katerih se lahko posamezniki po svoji volji odločijo, kako bodo uporabili svoje moči in sredstva. Bistvena je torej omejitev represivne oblasti in omogočanje svobode posameznika. Svobodo lahko postavi v središče samo „legalna demokracija“ (glej Held, 1989, str. 238).

Bistvene značilnosti:

- ustavna država (modelirana na osnovi značilnosti angloameriške politične tradicije in z vključitvijo jasne delitve oblasti);
- vladavina zakona;
- minimalno državno poseganje v civilno družbo in zasebno življenje;
- družba svobodnega trga daje najboljši možni okvir.

### ***2.6.2.4 Participativna demokracija***

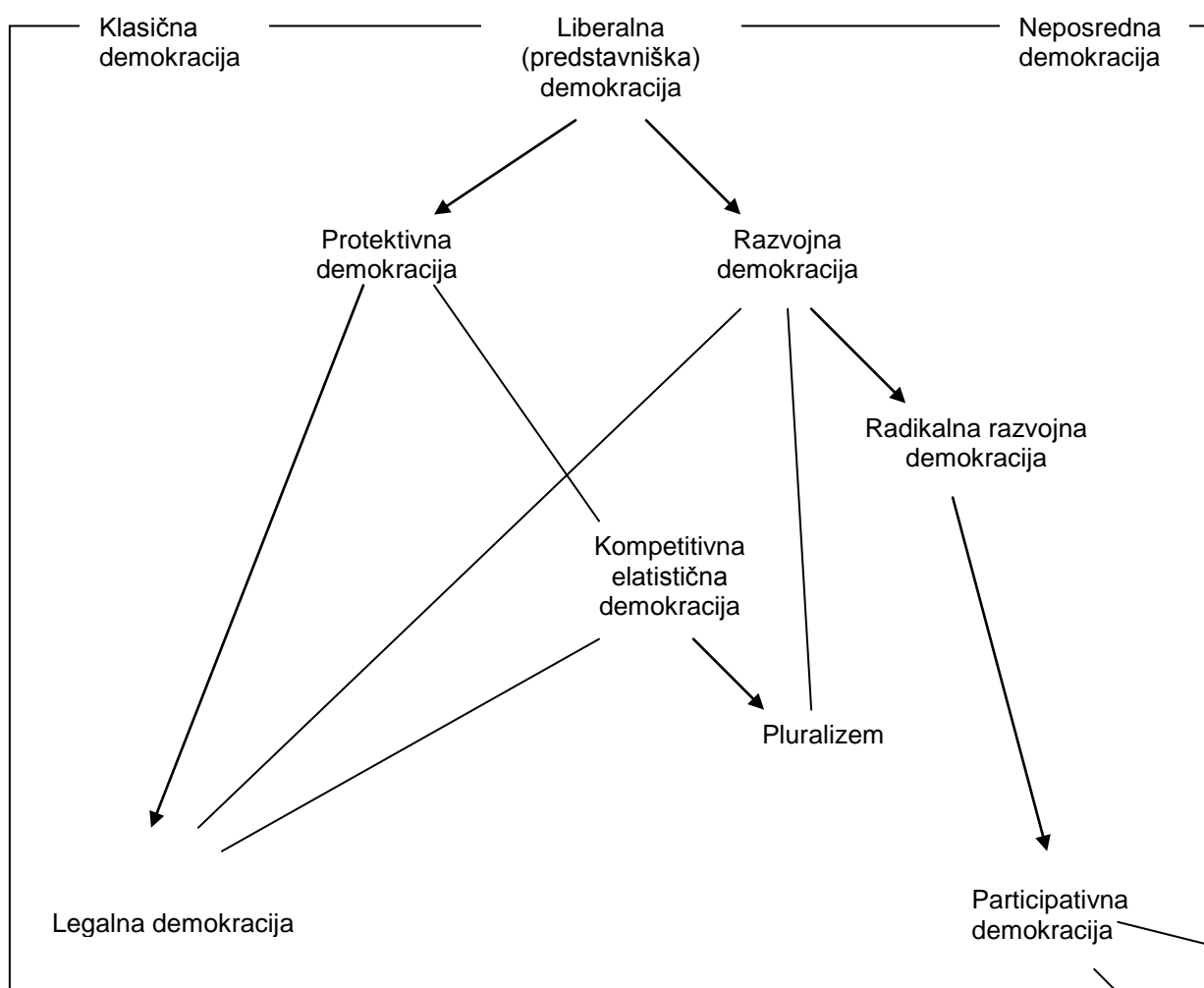
V participativni družbi je mogoče doseči enotno pravico do samorazvoja, to je v družbi, ki vzgaja smisel za politično učinkovitost, neguje skrb za kolektivne probleme in prispeva k formiranju dobro obveščanih državljanov, ki so se zmožni trajno zanimati za proces vladanja (glej Held, 1989, str. 249).

Bistvene značilnosti:

- neposredna participacija državljanov v urejanju ključnih družbenih institucij, vključno z delovnim mestom in lokalno skupnostjo;

- reorganizacija strankarskega sistema z vpeljavo neposredne odgovornosti strankarskih uradnikov do članstva;
- delovanje participativnih strank v parlamentarni in kongresni strukturi;
- ohranitev odprtega institucionalnega sistema, ki zagovarja možnosti eksperimentiranja s političnimi strankami.

Slika 1: Različice demokracije



→ teoretske oblike

— primeri vpliva

Vir: Held – Modeli demokracije (1989, str. 16)

## 2.7. PРАВNA DRŽAVA IN DEMOKRACIJA

Vsakemu državljanu mora biti jasno, zakaj se danes teži k ohranjanju reprezentativnega in demokratičnega pravnega sistema. Na podlagi zgodovinskih razlogov je očitno, da pravna država ne more funkcionirati brez demokracije. Kompleksnost družbe zahteva javno kontrolo, saj bi nekontrolirana oblast hitro prerasla v diktaturo. Danes to ne bi pomenilo vladavine posameznika, temveč bi diktaturo predstavljala tudi vladavina skupine ekspertov z njihovo ekspertokracijo ali najhujše: vladavina neinformirane, zmanipulirane mase.

Realna delitev oblasti je eden izmed postulatov pravne države. Ugotavljamo, da se je v naši državi uveljavila partitokracija, da uprava ni dovolj strokovna in neodvisna od izvršne veje oblasti in da se sodišča še niso uveljavila kot tretja veja oblasti, izvršilni oblasti pa tako stanje v bistvu ustreza, saj ne ustvarja pogojev za večjo samostojnost in neodvisnost sodišč. Za pravno državo je nesprejemljivo, da nekateri politiki pozivajo k nespoštovanju predpisov in sodnih odločb, s katerimi se ne strinjajo oziroma s pojavi jemanja »pravice v svoje roke«. Zaradi tega s stanjem pravne države ne moremo biti zadovoljni.

Nezaupanje do pravne države med državljani je pustil sistem lastninjenja prejšnje družbene lastnine, vključno z načinom izvedbe denacionalizacije, saj državni organi niso bili sposobni ali pa niso hoteli sankcionirati družbeno nesprejemljivih oblik in postopkov lastninjenja, ki so se pogosto spremenili v grobo akumulacijo kapitala. Drži sicer, da posameznih oblik lastninjenja ni bilo mogoče vnaprej natanko opredeliti, še manj pa predvideti vseh možnih bližnjic in stranpoti pri privatizaciji prejšnje družbene lastnine. Na drugi strani pa je mogoče tudi s konkretnimi primeri dokazati, da so državni organi (organi kontrole, sodni organi) praviloma zamujali, kadar bi bilo treba ukrepati. Žal je večina primerov družbeno nesprejemljivih oblik lastninjenja že nepopravljivih. Izjema je le privatizacija nekaterih zemljišč, zlasti stavbnih zemljišč v mestih, ki jih je v pravnih postopkih še mogoče sankcionirati. Na tem področju se le počasi uveljavlja pravilno ravnotežje med varstvom osebnostnih pravic in pravic o javnosti, da je seznanjena tudi z osebnim življenjem posameznih oseb, zlasti funkcionarjev na odgovornejših položajih.

Stanje demokratičnih odnosov v naši državi je normativno primerljivo s stanjem v zahodnih demokracijah, je pa boljše kot v večini bivših držav z enopartijskim sistemom, v praksi pa še vedno daleč od zadovoljivega.

Zadovoljni smo lahko z izvedbo vseh volitev, njihovo demokratičnostjo in spoštovanjem njihovih rezultatov. Parlament in lokalni predstavniški organi so sestavljeni po volji volivcev, njihovo delovanje temelji na volji večine. Srečujemo pa se s temeljnim vprašanjem, kako naj parlament izraža voljo čim širšega kroga državljanek in državljanov in kako naj v praksi deluje sistem delitve oblasti med parlamentom in izvršno oblastjo, ko vlada glede na svojo večino v parlamentu uporablja parlament kot glasovalni stroj za uveljavitev svojih predlogov in svoje volje, ne pa za njihovo vsebinsko preverjanje.

## 2.8 PREDNOSTI IN SLABOSTI DEMOKRACIJE

Vsako dobro vladavino pogojujejo tri stvari (glej Ušeničnik v: Zver, 2002, str. 223-225):

- um, s katerim se določa, kaj je dobro in kaj javni blagor;
- volja, ki izraža hotenje;
- moč, da se nekaj lahko izvrši.

Demokracija ni ne idealna ne najboljša oblika vladavine, saj lahko v demokraciji v imenu množic zavladajo razne „tolpe“.

Demokracija daje svobodo, upošteva pravice vseh, budi v vseh zanimanje za socialne smotre, oživlja zavest odgovornosti. Tiči pa v njej nevarnost, da se skrb za socialne potrebe ubije v strankarskem boju in se prepreči v nujnih stvareh hitra odločitev in izvršitev; nevarnost korupcije, zlasti premoči žurnalizma in denarja (glej Ušeničnik v: Zver, 2002, str. 223-225).

*Tabela 1: Prednosti, slabosti in nevarnosti demokracije:*

<b>Prednosti</b>	<b>Slabosti in nevarnosti</b>
Omogoča svobodo	Tiranija večine
Upošteva pravice vseh	Anarhija, ki jo povzroča delovanje političnih strank
Budi zanimanje za javne zadeve	Zanemarja socialne potrebe
Mobilizira prizadevanja za skupno delo	Neučinkovitost odločanja
Oživlja odgovornost	Nevarnost korupcije
Zagotavlja živahen razvoj in napredek	Nevarnost žurnalizma in kapitala

Vir: Zver (2002, str. 225)

## 2.9 DEMOKRACIJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Slovenija sodi v skupino najbolj razvitih držav tranzicije. Izpolnjuje tudi temeljne demokratične standarde, saj o večjih kršitvah ne moremo govoriti. Vendar po večini ocen ni na samem vrhu, saj so Poljska, Češka pa tudi Madžarska bolje ocenjene.

Slovenska demokracija pa se le ne razlikuje tako, kot bi se lahko, glede na to, da ima ugodne izhodiščne pogoje – meji z dvema državama z dolgoletno demokratično ureditvijo, slovi po tradiciji odprtosti na zahod in s tem povezani izpostavljenosti zahodnim vplivom ter ima tradicijo demokratičnih civilnodružbenih gibanj. Značilna je šibko razvita civilna družba, ki je v inferiornem položaju do politike, značilna je tudi neuravnoteženost medijskega prostora, saj večji del medijev favorizira t.i. levoliberalni blok, ki je bil več kot desetletje na oblasti. Potem se tukaj pojavlja tudi mišljenje, podedovano iz bivšega sistema (občutje nenadomestljivosti pri pripadnikih politične elite, politično kadrovanje, negativen odnos do parlamentarizma kot načina izražanja in razreševanja političnih konfliktov), kar pomeni, da je demokracija premalo zasidrana v politični kulturi.

## 3 JAVNA UPRAVA

### 3.1 NASTANEK IN ZGODOVINA

Beseda uprava pomeni (Colnar, 2006, str. 47):

- dejavnost, ki se ukvarja z urejanjem, usmerjanjem življenja v kaki družbeni skupnosti: modernizirati upravo, urediti upravo, sodstvo in zakonodajo, zaposliti se v upravi; vodilna mesta v upravi, civilna, vojaška uprava ...;
- osnovna enota za opravljanje dejavnosti na kakem področju splošnega pomena: carinska, davčna uprava, geodetska uprava, pravosodna uprava;
- organi v kaki delovni skupnosti, ki odločajo o življenju, opravljanju temeljnih nalog v tej skupnosti: poslati dopis upravi podjetja, fakultetna, gledališka, rudniška, tovarniška uprava; pritožiti se na upravo pristanišča; prostori uprave ...;
- upravljanje: prevzeti upravo nad določenim ozemljem; priti pod državno upravo ...

Pojem javna uprava tavnološko pomeni upravo v javnih zadevah. Poznamo javno upravo v formalnem in materialnem smislu. Javna uprava v materialnem smislu pomeni proces odločanja o konkretnih javnih zadevah, javna uprava v formalnem smislu pa je struktura upravnih organov.

Ustava Republike Slovenije ne določa niti organizacije (državne) uprave niti njenih funkcij, ampak to ureditev v celoti prepušča zakonu.

Temeljno opredelitev (državne) uprave Republike Slovenije dobimo iz Zakona o državni upravi (ZDU-1; Uradni list RS, št. 24/2005), ki v poglavju *I. Splošne določbe in temeljna načela* ureja naslednje elemente institucionalnega vidika našega preglednega modela (Colnar, 2006, str. 76-80):

- položaj državne uprave v Republiki Sloveniji;
- načela delovanja;
- način delovanja;
- način poslovanja s strankami in
- način sodelovanja z drugimi inštitucijami.

### 3.2 FAYOLOVA OPREDELITEV UPRAVE

Fayol deli celotno dejavnost podjetja na šest funkcij, in sicer na (glej Brejc, 2002, str. 11):

- tehnično (proizvodnja),
- komercialno (nabava, prodaja),
- finančno (iskanje in uporaba finančnih sredstev),
- varstveno (varstvo premoženja ljudi),
- računovodsko (vključno s statistiko) in
- upravno.

Upravno funkcijo razčleni na naslednje elemente oz. sestavine:

- predvidevanje (planiranje);
- organiziranje;
- ukazovanje;
- usklajevanje in kontroliranje.

V teh elementih je bistvo uprave, njena vsebina in njena narava. Fayol dejavnost organizacije – podjetja ne deli le na dve vrsti oziroma dva sloja, kot smo to videli pri organizacijski teoriji, ampak celo na vrsto specializiranih dejavnosti. Fayol ima pred očmi veliko in razvito industrijsko podjetje, kjer se dejavnosti že močno specializirajo, ne pa preprostih razmer obrtnika ali šole oziroma drugih manjših organizacij, v katerih ni nobene posebne specializirane službe. V sodobni veliki organizaciji so se iz nepreglednega sklopa uprave izločile posamezne dejavnosti, ki zahtevajo ustrezno specializacijo dela in izobraževanja. S tem je postala uprava le še ožja dejavnost, vendar pa prav tako specializirana kot druge dejavnosti, s posebno in bolj jasno opredeljeno vsebino.

Centralni element Fayolove opredelitve uprave je ukazovanje, skupni smisel vseh elementov pa je vodenje organizacije; za uspešno vodenje podjetja je po sistematičnem zaporedju elementov uprave potrebno najprej planirati cilje, ki jih želimo doseči, in potek akcije za doseg ciljev, nato pa sprejeti ustrezne organizacijske ukrepe, da bo akcija lahko stekla. Ko je organizacija vzpostavljena, je treba pognati postopek in ga stalno usmerjati z ukazovanjem (koordinirati), da bi bilo vse potrebno ob pravem času in na pravem kraju opravljeno. Končno je treba potek delovnega postopka brez prestanka nadzorovati, ker brez kontrole ni mogoče vedeti, kako poteka delo v organizaciji, in kaj je morebiti treba storiti, da se odpravijo motnje.

Smisel uprave po Fayolovi predstavi je v vodenju organizacije. Zato poteka upravna funkcija drugače kot druge navedene funkcije podjetja. Vse druge funkcije si lahko predstavljamo v eni ravnini, horizontalno, drugo poleg druge. Upravna funkcija pa

poteka vertikalno od zgoraj navzdol in seka vse druge funkcije. To pomeni, da imamo z upravo opravka tudi v vseh drugih funkcijah.

### **3.3 WEBROVA OPREDELITEV**

Max Weber je do modela birokratske organizacije kot prve zaokrožene teorije prišel z opazovanjem ruske birokracije od konca 19. stoletja do prve svetovne vojne. Spoznal je cikličnost zgodovinskih sprememb, od revolucij do konsolidacij. Po družbenih spremembah, ki jih vodijo karizmatične osebnosti, sledi faza utrjevanja oblasti z rutiniziranjem vodenja družbe. Ljudje tudi razumno sprejemajo potrebo po državni oblasti, kar je vse temelj za birokratsko organizacijo. Weber je izhajal iz filozofije razsvetljenstva, ki je od konca 18. stoletja poudarjala razum. Vzroki za pojav birokracije so: potreba po rutinskem delu, legitimnost oblasti na temelju racionalizma, blagovno tržno gospodarstvo in industrijski način proizvodnje, kjer posameznik ni del organizacije, ampak služi v njej; zanj so značilni depersonalizacija, protestantska etika z odnosom do dela kot sredstva za zveličanje in notranji strukturni razlogi velikosti, dejavnosti in organizacije.

Ta tip demokracije je podlaga za vse razprave o zanesljivosti vladne in upravne organiziranosti. Tako kot je (bila) industrijska revolucija prvi pogoj za vse višje oblike gospodarskega razvoja, tako je (bila) Webrova birokracija nujen – čeprav verjetno ne zadosten – prvi korak k zanesljivi upravi. Weber je tako postavil deset bistvenih zahtev, ki jih mora izpolniti osebje takšne učinkovite in zanesljive uprave (birokratske organizacije), ki veljajo še danes. Posamezni uradniki v idealni birokratski organizaciji (upravi) so: izpostavljeni avtoriteti samo z vidika svoje brezosebne uradne dolžnosti; organizirani so v jasno opredeljeni hierarhiji funkcij, v okviru jasno opredeljenih pristojnosti; zanj veljajo svobodni pogodbeni odnosi in izbira; uradniki so izbrani na podlagi kvalifikacij (izpit, diploma) in so imenovani, ne izvoljeni; imajo zagotovljeno stalno plačo s pravico do pokojnine (običajno gre za življenjsko zaposlitev); ta služba je edina ali vsaj prvenstvena zaposlitev (poklic); v njej uradniki zasledujejo svojo kariero (in napredovanje po senioriteti ali dosežkih ali oboje); s popolno ločitvijo od lastništva upravnih sredstev; s podvrženostjo strogi in sistematični disciplini ter nadzoru pri vodenju službe. Popolnoma jasno je, da zanesljiva uprava ni možna, če te zahteve niso izpolnjene – če so hierarhija in pristojnosti nejasne, če izbira ne temelji na strokovnosti, če so plače prenizke ali če je kariera negotova ter pomanjkljiv nadzor in disciplina itd. Prav tako pa je hkrati postalo jasno, da ta »model stroja« oziroma hierarhične organizacije s prevladujočimi značilnostmi »nadzora, nadzora in nadzora« ter stroge ločitve med politično avtoriteto in nepolitično nevtralno birokracijo ne ustreza več stvarnosti moderne liberalne države (demokracije); (glej Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 40-41).



### **3.4 KRITIKE WEBROVEGA MODELA**

Kritika Webrovega modela ugotavlja, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odseva dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter jasnost pomena zakonodajnih odločitev ob hkratnem zanikanju subjektivne interpelacije navidez jasnih zakonov. Prav tako ne vsebuje kolektivnih mehanizmov zoper disfunkcije sistema, ker že vnaprej ni določen koncept orisa dejanskega dogajanja v upravi, ki bi napake sploh zaznal kot disfunkcije pri nadzoru nad upravnim delovanjem ali pri komuniciranju. Pasiviziranje ustvarjalnosti, formalizem, prelaganje dela ali brezdušnost vodijo v organizacijsko okostenelost in odmik od realnosti. Model ne upošteva vplivov iz okolja. Treba je priznati vsaj potrebo po diskreciji upravnih delavcev na temelju njihove strokovne usposobljenosti, seveda ob nekem nadzoru. S to ugotovitvijo se je poleg formalističnega birokratskega modela razvil t.i. ekspertni model, katerega slabost je, v želji po večji učinkovitosti in fleksibilnosti uprave, nerešeno vprašanje nadzora nad upravo (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 41).

### **3.5 NOVO UPRAVLJANJE JAVEGA SEKTORJA**

Obstaja še drug, modernejši izziv klasičnemu, webrovskemu modelu birokratske države, ki je poznan pod imenom »novo upravljanje javnega sektorja« (NUJS) in prevladuje v razpravah o modernizaciji javne uprave v zahodnih demokracijah v zadnjem desetletju. Klasično birokracijo po tem novem pojmovanju označujeta preveliko usmerjanje in nadzor, ki se ukvarja s podrobnostmi in pravili (kdo lahko stori kaj, kdaj in kako), premalo pa je usmerjanja in nadzora rezultatov in ciljev, ki naj bi jih dosegli. Birokracije so preveč usmerjene k opravi in premalo k rezultatom. Hkrati so tudi preveč centralizirane, toge in preveč hierarhično organizirane, brez modernih sredstev za ocenitev in upravljanje stroškov ter nesposobne motivirati svoje zaposlene (uradnike) zaradi nefleksibilnega, preživetega sistema javnih uslužbencev. Posledica vsega tega so pomanjkanje koherentnosti javnih politik, neučinkovita (pre)razdelitev virov ter končno razdrobitev in nenadzorovano »samousmerjanje« upravnih enot in birokratov. Politiki, ki so zasuti s kompleksnostjo in informacijsko prednostjo njihovih birokracij, so omejeni na izolirana posredovanja, običajno ozkosrčna, lokalno omejena in v celoti nepovezana s kakršnokoli strategijo političnih zadev. Takšna posredovanja prizadenejo tako politike kot uradnike ter vodijo k splošnemu ozračju nezaupanja in omalovaževanja, kjer so oboji prepričani o nekompetentnosti, neznanju in slabih namelih druge strani.

Po argumentaciji NUJS v klasičnem birokratskem sistemu tudi ni jasno postavljene odgovornosti in odzivnosti, pač pa je to sistem »organizirane neodgovornosti«, tako v okviru birokracije (niti osrednja služba niti druge agencije in vmesne stopnje se ne čutijo odgovorne za rezultate in krivijo drug drugega za neuspehe) kot med uradniki in politiki (ki vedno lahko krivijo drug drugega, če gre kaj narobe, in vedno gre kaj narobe). Državljanji in volivci imajo velike probleme z določitvijo odgovornih akterjev. Sistem še posebej ni prilagojen za (pre)razdelitev virov zaradi spremenjenih zahtev in

političnih priorit. V okviru birokratskih organizacij so trajna področja, ki nujno potrebujejo dodatne vire zaradi naraščajočih zahtev po javnih službah, medtem ko druge enote kopičijo vire (sredstva), ki jih bodo mogoče potrebovali pozneje. Ta sistem močno spominja na sistem centraliziranega dirigiranega gospodarstva, ki kot prepričljivo kažejo predhodne izkušnje – ni bil sistematično usposobljen za učinkovito razdelitev virov. Rezultati birokratskega vodenja in upravljanja so zato sistematično pomanjkljivo ocenjevanje redkih virov (denarja, osebja ali časa), nepreglednost glede stroškov in rezultatov, nesposobnost primerjanja med boljšimi in slabšimi organizacijskimi enotami, pomanjkanje spodbude za dobro izvrševanje, težave v organizacijskem razvoju, slabše sodelovanje z zunanjimi partnerji in neučinkovit nadzor nad njimi. Ti argumenti ponavljajo že dobro znane vidike birokratskih disfunkcij, tj. da birokracije niso zainteresirane za rezultate, stroške in cilje, in so mogoče še starejši od webrovskih konceptov.

Zanimivo izhodišče je, da NUJS ne gleda samo na smotrnost izvajanja javne službe, pač pa vidi te pomanjkljivosti kot problem političnega vodenja in upravljanja. Vgrajeni primanjkljaj demokracije, politična preglednost in nadzor vodijo k neučinkovitosti in nezanesljivosti javne uprave in obratno. Če nekdo sprejme ta argument, ki se sicer pogosto izgubi v retoriki o »zmanjšanju stroškov in učinkovitejši javni službi«, potem je NUJS vsaj teoretično ne alternativa, pač pa nujna predpostavka za demokratično izvajanje javne (državne) uprave. Za opredelitev konceptov novega upravljanja javnega sektorja se je najbolje nasloniti na enega uveljavljenih modelov, npr. Reinventing Government avtorjev Osborna in Gaeblerja (ZDA, 1992), ki različna načela vključuje celovito in medsebojno konsistentno. Opredeljujeta deset načel: usmerjanje, usmerjenost k uporabnikom, poslanstvo in strateško upravljanje, učinkovitost in uspešnost z naravnostjo k rezultatom, ekonomičnost, avtonomnost, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno delovanje in tržišče. NUJS pomeni novo paradigmo upravljanja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor. V opredelitvah zasledimo tri glavne smeri: neotaylorizem z vpeljavanjem racionalnih metod dela v javni sektor, uvoz poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor in načela kot sredstvo za preobrazbo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast.

Obstaja veliko poskusov, kako opredeliti ključne elemente in doktrinarne sestavine NUJS. Nove teorije javnega upravljanja se združujejo v kritiki tradicionalnega birokratskega modela z administrativno strukturo in zagovarjanjem učinkovitosti in odzivnosti prek neke oblike decentralizacije. Posebej kritično predstavljajo omejevalno naravo centralnega nadzora s pretirano regulacijo in se namesto tega zavzemajo za vrednote, kot so podjetništvo ali pooblaščenje zaposlenih za odločanje in zaznavanje potreb uporabnikov (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 47-49).

### 3.6 KRITIKA NOVEGA UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA

Treba je poudariti, da je navkljub velikim razlikam med zahodnimi demokracijami NUJS za zdaj prevladujoča paradigma upravičene modernizacije. Vendar pa to ne pomeni, da avtomatično tudi krepi zanesljivo upravo ali pa da je brez lastnih problemov. Da bi razumeli »revolucionarni vpliv« NUJS, moramo upoštevati tudi njegove kritike. Zlasti v klasičnih, legalistično usmerjenih upravnih sistemih na evropski celini je ta pristop doživel resen napad. Kritiki NUJS poudarjajo njegovo preokupacijo s koncepti in vizijami, nagnjenost k trgovskim svetovalcem in zasebnemu sektorju, njegovo naivno reformistično evforijo ter neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg. Posebej je poudarjeno, da NUJS najbrž lahko ustreza tradiciji anglosaške »državne uprave«, vendar pa bo uničil klasične kontinentalne sisteme, ki dejansko kljub vsemu ne delujejo tako slabo, kajti ta novi koncept zapostavlja in spregleda kulturne predpostavke in specifične racionalnosti klasičnega kontinentalnega javnega sektorja.

Glavni argumenti te kritike so naslednji:

- celoten podvig NUJS je »festival vizij«; sestavljen je iz velikega števila konceptov, modelov in obljub, vendar z zelo malo substance in pomanjkljivim uresničevanjem; celoten podvig je bolj ali manj menedžerska kaprica, to je »hitra menedžerska hrana«, in uspeva na posnemovalnem učinku;
- prav tako je to novo marketinško sredstvo za (večinoma) zasebne svetovalce, ki morajo prodati svoje proizvode; ne stvarni problemi, pač pa vedno hitrejši proizvodni ciklusi opredeljujejo to retoriko; obstaja reformistična evforija, ki včasih meji na čisti aktivizem, ta pa ni zainteresirana za rezultate, pač pa za reformo samo po sebi;
- reformatorji pozabijo na izkušnje iz preteklosti; poskušajo doseči preveč in pozabljajo na zelo zožene meje institucionalnih sprememb; organizacija je zelo pomembna, vendar pa samo posredno in samo dolgoročno; čeprav obstajajo tehtne sestavine v NUJS, pa je proces uresničevanja porazen in marsikaj uničuje; reforma je zmedena in pomešana z omejevalnim upravljanjem, prepletena s kratkoročnim aktivizmom, improvizacijo in tehnokratsko usmeritvijo ter zanemarjanjem legitimnih interesov tako politikov kot zaposlenih;
- postavljene so trditve, da NUJS predstavlja neutemeljeno neoliberalno prepričanje o načelni premoči trga; zmaga kapitalizma nad komunizmom je predstavljena kot zmaga trga nad državo; NUJS je torej samo še en poskus »zaobidenja države« in »razorožitve vlade«.

Čeprav tovrstna kritika upravičeno opozarja na problematične vidike NUJS, ki ima zagotovo nekatere značilnosti »upravljalne modne muhe« in se »prodaja prek dobavne zmogljivosti« ter nekritično posnema, pa ne uspe zares izzvati zahtev po zanesljivejši upravi (vladanju) s pomočjo NUJS. Pomanjkljivosti tradicionalne birokracije so stvarne in NUJS ponuja ali vsaj obljublja zdravila. Zato obstaja še resnejša in bolj skrb zbujajoča kritika, ki se sprašuje, ali NUJS ne povzroča več problemov, kot jih rešuje. Glede na »velika vprašanja« javne (državne) uprave je problem v tem, ali nova menedžerska sredstva dejansko prispevajo k zanesljivi upravi (vladi) z okrepitvijo legitimnosti in učinkovitosti ali pa oslabijo te cilje z ogrožanjem

demokratske odgovornosti in političnega nadzora, nepristranosti, pravičnosti in zakonitosti procesov ter koordinacije, koherentnosti in integracije javnega sektorja. Koncepti kot dezagregacija organizacij, podjetniško vladanje, k uporabnikom usmerjena vlada (uprava), pooblašanje zaposlenih in podobno so sicer lahko v interesu javne uprave, vendar pa hkrati lahko zožujejo zanesljivost, demokratično odgovornost in politični nadzor ter povečujejo nestanovitnost javnih zadev (politik); (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 47-48).

### **3.7 JAVNO UPRAVLJANJE IN JAVNA UPRAVA**

**Javno upravljanje** je upravljanje v javnih zadevah, **javna uprava** pa uprava v javnih zadevah. Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti – najširša takšna skupnost je država. Poleg države obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti – npr. občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti. V državi lahko obstajajo tudi druge javnopravne skupnosti, ki niso organizirane po teritorialnem principu. Skupna značilnost vseh teh skupnosti (organizacij) je, da temeljijo na družbeni prisili. Njihovo delovanje temelji na politični oblasti, ki jo ima po definiciji izmed vseh organizacij le država. Druge javnopravne skupnosti črpajo svojo oblast iz pooblastil, ki jih dobijo od države. Le-ta lahko namreč poveri del oblasti tudi drugim javnopravnim skupnostim, kot so npr. lokalne skupnosti (Virant, 2002, str. 18).

Javno upravljanje je torej upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih. Le-te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Namen države je zadovoljevanje potreb celotne družbene skupnosti, ki je organizirana v državi. Lokalne skupnosti zadovoljujejo lokalne javne potrebe – torej skupne potrebe svojih prebivalcev. Pojma javnopravna skupnost in javna zadeva sta medsebojno najtesneje povezana. Javna zadeva je namreč tista zadeva, o kateri se odloča na ravni javnopravne skupnosti. Vse druge zadeve sodijo v zasebno sfero (Virant, 2002, str. 19).

Upravni proces poteka v javnopravnih skupnostih po logiki, ki je v bistvenih elementih enaka logiki upravnega procesa v zasebnih organizacijah. Tudi ta proces je razdeljen na institucionalni in instrumentalni del. Skupnost mora najprej določiti svoje cilje oziroma potrebe, nato pa je potrebno te odločitve izvrševati tako, da se sprejemajo nove odločitve. Cilji in potrebe javnopravnih skupnosti se izražajo kot javni interes v političnih odločitvah, ki jih v glavnem sprejemajo predstavniški organi<sup>1</sup>. Najvišji oziroma najsplošnejši cilji države so določeni v njeni ustavi kot najvišjem pravnem aktu. Poleg ustave pa zakonodajni organ sprejema številne druge politične akte, kot so zakoni, proračun, nacionalni programi itd. V teh aktih je izražen javni interes kot izraz odločitve o tem, kaj družbena skupnost v določenem trenutku šteje kot sebi koristno oziroma potrebno. Tudi odločitev o tem, katere potrebe bomo zadovoljevali preko javnopravnih skupnosti, je sestavni del upravnega procesa. Lahko

---

<sup>1</sup> Obstaja tudi možnost, da te odločitve sprejemajo člani skupnosti neposredno, npr. z referendumom. Prav tako obstaja možnost (v naši ureditvi te možnosti ni), da se pooblastilo za originalno odločanje o javnem interesu prenese na izvršilni organ (vlado).

bi celo rekli, da je to prva in najpomembnejša odločitev v tem procesu. Preden se odločimo, kako bomo uredili npr. promet s kmetijskimi zemljišči, se moramo odločiti, ali bomo ta promet sploh omejevali ali pa ga bomo prepustili kar sistemskim avtomatizmom zasebne sfere. Vse tisto, kar ni predmet javnega upravljanja, o čemer torej ne odločajo javnopravne skupnosti, je prepuščeno svobodnim odločitvam zasebnopravnih subjektov. O čemer ne odloča država ali druge javnopravne skupnosti, odločajo zasebnopravni subjekti sami. Če zakon ne bi omejeval prodaje kmetijskega zemljišča s predkupno pravico in s tem omejil lastnikovo odločitev, bi lahko lastnik zemljišče prodal komurkoli. Če zakon ne bi zahteval od voznika, da se pripne z varnostnim pasom, bi bila tudi ta odločitev prepuščena vozniku samemu.

Odločanje o ciljih in potrebah javnopravnih skupnosti oziroma odločanje javnih interesov je vrednostno, politično odločanje, ki pa mora biti podprto tudi z informacijami o dejanskem stanju in o načelih, kako priti od obstoječega do zaželenega stanja, oziroma o tem, katerim ciljem se bomo morali odpovedati, če bomo zasledovali določen cilj. Politično odločanje, ki poteka zlasti v predstavniških organih, vedno pomeni tehtanje med vrednotami, željami, koristmi oziroma cilji. Če želimo uveljaviti eno korist (npr. zmanjšati kriminaliteto), moramo pogosto uporabiti sredstva, ki škodijo drugi v korist (npr. povečanje policijskih pooblastil, ker ogroža človekovo zasebnost). Bistvo političnega odločanja torej ni strokovnost, temveč vrednotenje koristi. V političnih odločitvah se zrcali podoba vrednot družbe v določenem trenutku<sup>2</sup>.

Odločitve o ciljih skupnosti (o javnem interesu) je potrebno izvrševati. Tako kot velika gospodarska družba potrebuje upravo, ki bo izvajala poslovno politiko, tudi država in druge javnopravne skupnosti potrebujejo upravo, ki bo izvrševala odločitve političnih organov. Tudi v procesu javnega upravljanja lahko govorimo o institucionalnem in instrumentalnem delu. Politično odločanje o ciljih sodi na institucionalno raven. Tisti del upravljanja v javnih zadevah, ki pomenijo izvrševanje, konkretizacijo političnih odločitev, pa sodi na instrumentalno raven (Virant, 2002, str. 20).

Javno upravo pojmuje na ravni države kot najširše javnopravne skupnosti, to sta dve veji državne oblasti – sodna in izvršilna. Ker pa ima sodna veja oblasti tradicionalno poseben položaj, njene dejavnosti ne štejemo za javno upravo. Tako nam ostane izvršilna veja oblasti – vlada in državna uprava. Na ravni lokalnih skupnosti pa v okvir javne uprave štejemo tudi predstavniške organe, čeprav bi lahko glede na navedeno sklepali tudi drugače in šteli v okvir javne uprave samo izvršilno strukturo v lokalnih skupnostih. Poleg organov državne uprave in lokalne samouprave pa uvrščamo pod pojem javne uprave tudi nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Tudi ti subjekti odločajo o javnih zadevah na instrumentalni ravni upravnega procesa (izvršujejo politične odločitve); (Virant, 2002, str. 20).

---

<sup>2</sup> Treba je poudariti, da se javni interes ne ujema nujno z interesi vsakega posameznika. Ravno nasprotno – javni interes najpogosteje omejuje posameznika pri izvrševanju njegove svobode. Poleg tega se javni interes ponavadi oblikuje po večinskem načelu. Odločitev na referendumu lahko npr. sprejme samo nekaj nad 50 odstotkov volivcev – vsi ostali pa tej odločitvi nasprotujejo, a se ji morajo kljub temu podrediti.

Tudi javno upravo (tako kot upravo nasploh) lahko definiramo kot funkcionalno in organizacijsko. Funkcionalno pomeni javna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni (izvršilni) ravni, organizacijsko pa skupek subjektov (organov in organizacij), ki opravljajo to dejavnost (Virant, 2002, str. 21).

## 3.8 SODOBNA JAVNA UPRAVA

### 3.8.1 Načeli uprave

Za področje delovanja uprave veljata po Ustavi Republike Slovenije (URS, Uradni list RS, št. 33/1991) dve teoretični načeli: načelo zakonitosti in načelo samostojnosti (Colnar, 2006, str. 77-79).

Ustava v poglavju *IV. Državna ureditev* v točki *d) Uprava* opredeljuje naslednje elemente institucionalnega vidika našega preglednega modela:

- način poslovanja s strankami,
- odnos do nadrejenih organov.

Prvo načelo, **načelo zakonitosti** določa, da uprava deluje le na podlagi sprejetega zakona oziroma akta Vlade RS in izključno v teh okvirih. To konkretno pomeni, da mora vsaka pristojnost ali dejanje uprave imeti neposredno pravno podlago v sprejetem zakonu ali aktu Vlade RS. Pri tem gre le za tiste pristojnosti oziroma dejanja, ki so usmerjena ven iz uprave, k državljanom, poslovnim subjektom in inštitucijam (strankam), ne pa za dejanja, ki so namenjena na primer tehnološkemu izgrajevanju upravnega sistema. Vsekakor bo treba v procesu prenove državne uprave identificirati tudi posamezne pristojnosti in dejanja, ki potrebujejo neposredne pravne podlage, a jih še nimajo ali pa jih je treba spremeniti.

Drugo načelo je **načelo samostojnosti** uprave; po njem uprava popolnoma samostojno izvaja upravno funkcijo v skladu s sprejetimi zakoni in akti Vlade RS. To konkretno pomeni, da upravnim organom denimo ni mogoče dajati nobenih drugih navodil za izvajanje sprejetih predpisov, možno pa jim je s temi predpisi naložiti izvajanje česar koli.

### 3.8.2 Splošne funkcije in naloge uprave

Vsebina upravne funkcije je predvsem vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja. Upravno funkcijo opravljajo upravni organi, ki jih kot posebne državne organe uvrščamo med organe izvršilne veje oblasti (Colnar, 2006, str. 78-79).

Pri izvajanju svoje funkcije uprava izdaja upravne akte, s katerimi ureja oziroma določa pravna razmerja. To so lahko:

- splošni pravni akti (izvršilni predpisi), ki so v hierarhiji pravnih predpisov nižji od zakona (podzakonski akti);
- posamični pravni akti, predvsem upravne odločbe;
- poleg teh pa so v praksi pomembni tudi upravni akti, ki nimajo pravne narave, pravimo jim materialni akti.

Upravno delovanje je praviloma podvrženo nadzoru zakonitosti delovanja, in sicer notranjemu in zunanjemu. Notranji nadzor poteka znotraj uprave, višji upravni organi ga izvajajo nad nižjimi. Zunanji nadzor izvajajo sodišča; je torej sodni nadzor nad upravnim delovanjem, njegov namen je predvsem varovanje pravic posameznika, v katere lahko neupravičeno posežejo upravni organi, in varstvo zakonitosti nasploh. Obstajata v glavnem dva sistema sodnega nadzora. Po prvem o pritožbah zoper delovanje uprave odločajo redna sodišča, po drugem pa posebna upravna sodišča.

Nekatere funkcije državne uprave pa se lahko izvajajo tudi prek javnih pooblastil (Colnar v: Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1996, str. 163-166).

Konkretnejši način izvrševanja nalog uprave opredeljuje Zakon o državni upravi (ZDU-1).

Zakon v poglavju *II. Upravne naloge* opredeljuje naslednje elemente institucionalnega vidika našega preglednega modela:

- sodelovanje pri oblikovanju politike,
- izvrševanje nalog,
- izvajanje nadzora,
- spremljanje stanja,
- razvojne naloge,
- zagotavljanje javnosti.

Z vidika procesa prenove poslovanja uprave je opisani način delovanja uprave zanimiv tudi zato, ker nam kaže potrebo po različnih vrstah informacij, ki jih uprava potrebuje pri delu.

### **3.8.3 Elementi, ki določajo javno upravo**

Elementi, ki določajo javno upravo so (Šmidovnik v: Kovač, 2006, str. 10):

- država deluje preko svoje javne uprave,
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,

- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi),
- organi javne uprave odločajo pretežno po predpisih upravnega prava (delno pa tudi po predpisih civilnega prava),
- poseben pomen naj bi imela stroka v smislu kombiniranja znanja in izkušenj,
- uslužbeniški sistem.

Ločimo posredno in neposredno javno upravo. **Posredna uprava** je tista, ki ohranja le reguliranje in nadzor, izvrševanje pa prenaša na druge subjekte.

**Neposredna uprava** vse funkcije opravlja sama. Glede na stopnjo organizacijske, finančne in proračunske avtonomije se tako celotna uprava deli na:

- neposredno upravo pod direktnim hierarhičnim nadzorom vlade, ki jo sestavljajo ministrstva in njim podrejene enote oziroma teritorialne izpostave;
- posredna uprava vključuje organizacije s samostojno pravno subjektiviteto (korporacije, ustanove, fundacije, konzorciji, javna podjetja, javni zavodi). Te organizacijske oblike se ustanavljajo z zakonom ali na podlagi zakona. S proračunom in kadri upravljajo neodvisno, financirajo se samostojno, so pa predmet nadzora nad zakonitostjo;
- drugi državni organi, katerih samostojnost v razmerju do vlade je zagotovljena z ustavo.

Po sedanji ureditvi slovenske uprave naloge neposredne uprave kot dela državnega aparata brez lastne pravne subjektivitete opravljajo vlada in vladne službe, ministrstva, organi v njihovi sestavi ter upravne enote. Poleg neposredne uprave upravne naloge izvajajo tudi nosilci javnih pooblastil, ki so pretežno osebe javnega prava, torej del javnega sektorja (glej Kovač, 2006, str. 10-11).

### 3.8.4 Organizacija uprave

Ustava določa, da se vse upravne funkcije izvajajo preko ministrstev, kar pomeni, da so ta temelj organizacijske strukture. Vsaka upravna naloga mora biti tako vključena v eno od ministrstev, ki pa se lahko naprej notranje strukturirajo (na primer organi v sestavi); (Colnar, 2006, str. 80-81).

To z drugimi besedami pomeni, da nobene upravne naloge ni mogoče izvajati zunaj te organizacijske strukture (teh organov). Noben upravni organ torej ne more obstajati zunaj ministrstva, kajti če opravlja upravno nalogo, mora biti sestavni del notranje strukture pristojnega ministrstva.

Natančnejšo opredelitev organizacijske strukture (državne) uprave ponuja Zakon o državni upravi (ZDU-1).

Zakon v poglavju *III. Upravni organi in nosilci javnih pooblastil* vsebuje določbe o naslednjih elementih institucionalnega in organizacijskega vidika našega preglednega modela:



- upravni organi,
- javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil.

Na organizacijskem področju uprave so zato temeljne organizacijske oblike ministrstva, ki se ustanovijo za posamezna področja družbenega življenja. Gre torej za dosleden resorski princip njihovega organiziranja. Enako velja za vse do zdaj samostojne upravne organizacije, ki jih bo treba oblikovati kot del enega od ministrstev.

Če strokovne naloge upravne organizacije niso vezane na konkretni resor, potem takšna upravna organizacija ne spada v upravni sistem in ji je treba najti ustrezno mesto zunaj njega.

Razdelitev razvojnih in strokovnih nalog po delovnih področjih uprave je zato kot del procesa (projekta) prenove poslovanja naše uprave izredno pomembna; zlasti pri pripravi celovitega preglednega modela z vidika organizacije, vsebine (funkcij) in prikaza povezav (informacije) med njimi.

**Sistem javne uprave** je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik v: Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 15):

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

### **3.8.5 Lokalna samouprava**

Lokalna samouprava pomeni uresničevanje pravic ljudi na določenem območju, da soupravljajo pri stvareh lokalnega pomena. Od leta 1995 imamo v Sloveniji dvotirni upravni sistem z dualizmom državne uprave in lokalne samouprave, ki klasično daje primat državni upravi in instrumentalnost lokalni samoupravi. Z namenom preprečevanja absolutne koncentracije politične moči, lokalizacije političnih konfliktov, soupravljanja občanov, povečanja kvalitete storitev itd. teorija politične decentralizacije podaja tudi znanstveno podlago za dualizem državne uprave in

lokalne samouprave. Razlog reforme od prejšnjega komunalnega sistema s podvojeno funkcijo občin je teoretično in tradicionalno praktično ločena opredelitev narave in funkcij sistemov. Dvotirni sistem pomeni vzporedno organiziranje lokalne samouprave (edina lokalna skupnost je zaenkrat občina, morda bomo imeli tudi pokrajine) in državne uprave na lokalni ravni. Upravni proces na ravni občine je izvršilne narave v razmerju do državnih predpisov, a vsebuje izvirne samoupravne elemente. Ustava in zakon dopuščata tudi prenos nalog državne uprave na občine, če te podajo predhodno soglasje in državna uprava zagotovi sredstva za izvajanje teh nalog, s tem ima poleg nadzora nad splošno zakonitostjo dela občin tudi nadzor nad učinkovitostjo in smotrnostjo pri izvajanju državnih nalog. Po Ribičiču je prenos nalog primeren za večjo učinkovitost dela, za približevanje uprave prebivalcem in za upravljanje specifičnih področij (Virant v: Kovač, 2006, str. 12).

### **3.8.6 Javne službe**

Javne službe so izraz servisne vloge države in lokalnih skupnosti. Pojem javne službe ja v našem pozitivnem pravu in teoriji opredeljen funkcionalno. Javna služba označuje dejavnost in ne izvajalca te dejavnosti. Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ki jo označujejo naslednje značilnosti (glej Virant, 2002, str. 129):

- izvaja se v javnem interesu;
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost;
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti (prenesena je iz zasebne v javno sfero);
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu.

#### **3.8.6.1 Vrste javnih služb**

Javne službe lahko razdelimo na gospodarske in negospodarske, ki so določene s posameznimi področnimi zakoni. Oba »krovna zakona«, Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 – v nadaljevanju ZGJS) in Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in 8/96), ne določata, katere dejavnosti so javne službe, temveč urejata le režim njihovega izvajanja. ZGJS je bistveno obširnejši in podrobnejši, saj poleg podobne ureditve načinov izvajanja javnih služb ureja tudi njihovo financiranje, razmerja med uporabniki in izvajalci, itd. (glej Virant, 2002, str. 131-132).

**Gospodarske javne službe** srečamo na področjih varstva okolja, energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva ter na drugih področjih gospodarske infrastrukture. ZGJS določa, da se gospodarske javne službe določijo s področnimi zakoni. Katere dejavnosti so gospodarske javne službe, lahko ugotovimo z analizo področne zakonodaje. Gospodarske javne službe delimo na državne in lokalne. Državne so tiste, za katerih zagotavljanje je odgovorna država, lokalne pa

tiste, za katerih zagotavljanje so odgovorne lokalne skupnosti (občine). Poleg tega deli zakon gospodarske javne službe še na obvezne in izbirne. Obvezne so tiste, ki jih država ali lokalna skupnost mora zagotavljati kot javne službe, izbirne pa tiste, ki jih lahko zagotavlja kot javne službe. Če smo natančni, lahko ugotovimo, da izbirnih državnih gospodarskih javnih služb ni; so le izbirne lokalne (Virant, 2002, str. 132).

**Negospodarske javne službe** srečamo na področjih dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja. Zakon o zavodih določa v 22. členu, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali občina (Virant, 2002, str. 132).

### ***3.8.6.2 Načini izvajanja javnih služb***

Država ali lokalna skupnost lahko zagotavljata javno službo preko organov javne uprave, preko posebej za ta namen ustanovljenih organizacij in oseb ter privatiziranega izvajanja. Pri nas se javna služba le redko izvaja v okviru organizacijskih oblik državne ali občinske uprave. Javnih služb torej ne izvajajo organi javne uprave sami. Načine izvajanja javnih služb urejata ZGJS in Zakon o zavodih. Prvi je pri tem dokaj izčrpen, tako da je uporaben za vsa področja gospodarskih javnih služb. Ureditev načinov izvajanja javnih služb po Zakonu o zavodih pa je dokaj skopa, zato posamezni področni zakoni še podrobneje urejajo specifične te področij (npr. posebnosti glede upravljanja javnih zavodov, glede podeljevanja koncesij itd.). ZGJS predvideva naslednje načine izvajanja javnih služb (Virant, 2002, str. 136):

- režijski obrati,
- javni gospodarski zavod,
- javno podjetje,
- koncesija in
- vlaganje javnega kapitala.

## **3.9 DRŽAVA IN JAVNA UPRAVA**

### **3.9.1 Splošno**

O javnem upravljanju in javni upravi lahko govorimo samo v okviru javnopravnih skupnosti. Najširša javnopravna skupnost je država. Proces javnega upravljanja poteka v okviru države kot najširše javnopravne skupnosti. Ta proces zajema odločanje o javnih interesih (potrebah, koristih, ciljih družbene skupnosti, ki je organizirana v državi) in o uveljavljanju teh interesov. Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Je aparat, s katerim država izvršuje svoje cilje, dosega svoje koristi. Brez države ni ne javnega upravljanja ne javne uprave – prav tako pa tudi države brez javne uprave ne more biti. Če lahko

malo podjetje, v katerem so združeni trije družbeniki, še deluje brez posebne uprave, ker družbeniki sami izvajajo upravljanje na institucionalni in instrumentalni ravni, to za državo ne more veljati (glej Virant, 2002, str. 23).

Pojem država lahko razumemo v dveh pomenih: kot organizacijo ljudi na določenem ozemlju (teritoriju), ki jih povezuje politična oblast (širši pomen), oziroma kot organizacijo, ki izvaja politično oblast na določenem teritoriju (ožji pomen). Država je organizacija, ki ima na svojem teritoriju izključno (vrhovno, neodvisno) in vseobsegajočo oblast. Oblast pomeni moč prisiliti druge k določenemu ravnanju, politična oblast pa je izraz, ki se uporablja za označitev oblasti na določenem teritoriju – takšno oblast ima po definiciji država. Državna oblast je izključna navznoter in navzven – to pomeni, da na ozemlju države ni organizacije, ki bi lahko spodkopala oblast države, in da država izvaja svojo oblast tudi neodvisno od drugih držav. Izključnost oblasti pogosto označujemo tudi s pojmom suverenost. Država je torej suverena navznoter in navzven, pri čemer je zlasti zunanja suverenost v sodobnem svetu relativizirana z medsebojno odvisnostjo držav. Države sklepajo mednarodne pogodbe, ki omejujejo njihovo suverenost, saj z njimi sprejemajo določene obveznosti, ki jih morajo upoštevati pri izvrševanju svoje oblasti. Omejenost zunanje suverenosti pa je tudi dejanska, »izvenpravna«. Države, ki imajo v mednarodnih odnosih posebej veliko moč (zaradi velikosti, gospodarske razvitosti, zlasti pa vojaške moči), dejansko narekujejo ravnanje šibkejšim državam oziroma odločajo o njihovi usodi (Virant, 2002, str. 23-24).

### **3.9.2 Državna uprava**

Državna uprava je del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju in zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje državno prisilo, je aparat za izvrševanje monopola fizične prisile. Po organizacijski definiciji državno upravo opredelimo kot organizacijo določene družbene skupnosti (države), ki ji ta skupnost poveri opravljanje določenih funkcij, sestavljena pa je iz sistema upravnih organov (represivna funkcija) in upravnih organizacij (servisna funkcija). Slednja delitev sicer temelji na tipologiji državnih upravnih organov po zakonu o upravi iz leta 1994, vendar je tu sprejemljiva s funkcionalnega vidika, ki sicer poudarja glede represivne funkcije izvrševanje državne prisile – državna uprava je prisilna organizacija, glede servisne funkcije pa državno upravo kot skupnost za zadovoljevanje družbenih potreb. Pristojnosti državne uprave so izvrševanje predpisov, odločanje v upravnih stvareh, upravni nadzor, zbiranje informacij in oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja ter pospeševanja gospodarstva. Funkcije uprave so, gledano predvsem v kontekstu ustave (in delitve oblasti) izvrševanje zakonov in drugih aktov državnega zbora ter predpisov in aktov vlade. Pri tem uprava izdaja upravne predpise, upravne in druge akte ter opravlja materialna dejanja (Rakočević v: Kovač, 2006, str. 11).

Javni sektor obsega organe in organizacije državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in so pod posebnim režimom pravnega

urejanja in javnega financiranja. V širšem smislu javni sektor obsega ne samo organe centralne uprave in mrežo njenih regionalnih in lokalnih izpostav, pač pa tudi celotno organizacijo lokalne in funkcionalne samouprave (Pusić v: Žurga, 2001, str. 10).

Po zakonu o javnih financah sestavljajo javni sektor v Sloveniji neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih država ali občine odločujoče vplivajo na upravljanje. Kot neposredne uporabnike opredeli državne oziroma občinske organe ali organizacije ter občinsko upravo, kot posredne uporabnike pa javne sklade, javne zavode in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.

Za organizacijo državne uprave kot dela javnega sektorja, na centralni in na lokalni ravni, veljajo nekatere značilnosti (Žurga, 2001, str. 10):

- odzivajo se na strategije in politike, ki so zunaj njihovega neposrednega nadzora ter so izpostavljene nenadnim in dramatičnim spremembam;
- zadovoljujejo številne stranke, ki v tej vlogi ne nastopajo vedno prostovoljno;
- so omejene pri izbiri svojega »trga« oziroma skupin strank (uporabnikov);
- dotikajo se potreb posameznikov in jih uravnavajo s potrebami skupnosti, uravnavajo razmerja med uporabniki in neuporabniki storitev, uravnavajo prednosti s slabostmi;
- svoje storitve zagotavljajo v političnem okolju ter uravnovešajo politične potrebe z zahtevami strank.

Organizacije državne uprave delujejo na podlagi monopola in se zato trudijo zaščititi pred pritiski ter oblikujejo določila in pogoje glede storitev, ki jih zagotavljajo. Samoregulativnih mehanizmov navadno nimajo vgrajenih, imajo pa državne uprave dve regulativni sili, ki lahko nadzirata in/ali izvajata pritisk nanje: to so državljanji in vlada, ki ji je državna uprava podrejena. Vlada dejansko ureja državno upravo in posreduje med državno upravo in družbo (Žurga, 2001, str. 11).

### **3.9.3 Funkcije državne uprave**

Temeljno dejavnost državne uprave opredeli odločanje v družbenih zadevah ter na tej podlagi njeno (glej Trpin v: Žurga, 2001, str. 11-12):

- regulativno vlogo,
- usmerjevalno vlogo pri vodenju družbenega razvoja v določeni smeri; pri tem uprava izvaja t.i. pospeševalne naloge,
- izvajanje upravnih nalog, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb (javnih dobrin – izdelkov in storitev) ter

- izvajanje nalog t.i. strokovnotehnične uprave kot neposredno podporo in pomoč pri odločanju v državni upravi.

Najpomembnejši vir državne ureditve je ustava, zatem pa zakoni, ki urejajo pomembna vprašanja državne organizacije, ter akti, ki urejajo notranjo organizacijo in poslovanje temeljnih državnih organov.

Slovenska državna uprava svoje naloge opravlja z zakonsko opredeljeno organiziranostjo, na centralni ravni in na lokalni ravni s svojo teritorialno organiziranostjo. Zakon o organizaciji na delovnem področju ministrstev ureja organiziranost in področje delovanja ministrstev do druge ravni organiziranosti (Žurga, 2001, str. 11-12).

### **3.9.4 Vloga državne uprave**

Vloga državne uprave se spreminja. Rast in zahteve poindustrijske družbe, ki temelji na znanju, globalni ekonomiji, preoblikujejo stare stvarnosti po vsem svetu in ustvarjajo nove priložnosti in preteče probleme. Izjemno hiter in dinamičen razvoj družbenega sistema, predvsem pa globalizacija sveta, postavlja upravne sisteme v novo vlogo, ki ji morajo prilagoditi institucije in naloge. Regulativna vloga države se umika postranski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopravna partnerica skrbi za uspešen razvoj družbenega sistema. Poudarjena sta medsebojni vpliv javnega in zasebnega sektorja ter doseganje ravnotežja med izvršilno, zakonodajno in regulativno oblastjo na eni strani in zakoni trga, industrije in uporabnikov na drugi strani. Državljeni se do organizacij javnega sektorja pojavljajo v različnih vlogah: kot volivci, proizvajalci, potrošniki, uporabniki, bolniki, stranke; vsaka vloga je posebej urejena in v vsaki od teh vlog državljani razpolagajo z zakonskimi sredstvi za uveljavitev oziroma obranitev svojih interesov v zvezi z omejevanjem, kratenjem in drugimi zlorabami svojih pravic (glej Žurga, 2001, str. 16-18).

Tabela 2: Primeri različnih odnosov med strankami javne uprave in izvajalci storitev:

<b>Položaj strank uprave</b>	<b>Vrste storitev – položaj strank in izvajalcev storitev</b>
Prejemnik pomoči	Npr. pomoč ob brezposelnosti. Stranka prejema denarno pomoč, od katere je odvisna in do katere ima pravico. Izvajalec storitve ima na tem področju monopol.
Porabnik	Npr. oskrba na domu. Stranka ima navadno nekaj možnosti izbire med različnimi javnimi in zasebnimi izvajalci, vendar je od storitve zelo odvisna. Storitve se izvaja osebno.
Proizvajalec in porabnik	Npr. starši, ki sodelujejo pri delovanju šol, ki jih obiskujejo njihovi otroci, in so zato v dveh vlogah: porabnik storitev (otroci obiskujejo šolo) in proizvajalec (starši sodelujejo pri oblikovanju razmer, dejavnosti šole...).
Uporabnik	Npr. javni parki. Stranka sicer glede javne storitve nima izbire, vendar od nje tudi ni odvisna. Storitve tudi ni osebna.
Kupec	Stranka storitev kupi (pošta, telekomunikacije, prevoz...) in plača določeno ceno. Izvajalec storitve je pogosto monopolni izvajalec, stopnja odvisnosti je navadno visoka.
Davkoplačevalec	Stranke imajo v odnosu do davčnega urada jasne obveznosti, vendar pa pričakujejo storitev ali pomoč, ki jim bo pomagala pri izpolnjevanju njihovih obveznosti.
Stranka z zakonsko opredeljenimi obveznostmi	Npr. varnost, okoljski predpisi. Stranka je subjekt inšpekcije, predpisov ..., ki precej vplivajo na njeno delovanje. Stranka ima zakonsko opredeljene obveznosti, vendar od urejevalca pričakuje primerno in takojšnje ukrepanje.

Vir: Shand v: Žurga (2001, str. 17)

Državna uprava kot pospeševalka razvoja mora sodelovati pri:

- vzpostavljanju razmer za javno, zasebno ali mešano zagotavljanje javnih dobrin (javnih izdelkov in storitev);
- razvijanju možnosti izbire na področju javnih služb ter pospeševanju njihove kakovosti;
- uvajanju tekmovalnosti v javni sektor, pospeševanju učinkovite rabe virov;
- določanju poti za izboljšanje sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

Izjemen vpliv na nadaljnji razvoj upravnih sistemov ima tudi globalizacija. Vplivi, ki se nanašajo na postopno zmanjševanje vloge države na svetovni ravni (Gulič in Paper v: Žurga, 2001, str. 17-18):

- državne meje igrajo v svetovnem tekmovanju za delovna mesta, plače in dobiček vse manjšo vlogo;
- mednarodni koncerni sprožajo spremembe vedno hitreje, nacionalne države pa vedno bolj izgubljajo svojo moč kot globalni igralci;
- nastaja globalno gospodarstvo, v katerem se mednarodna trgovina razvija dvakrat hitreje kot svetovni družbeni proizvod;
- mesta, regije in države bijejo hud boj za vlagatelje, kapital in delovna mesta; blaginja in revščina se porazdeljujeta na novo;
- nastaja vse večji prepad med koncerni, ki načrtujejo globalno, in vladami, ki skrbijo za blaginjo svojih držav;
- države postajajo vse občutljivejše za izsiljevanja koncernov, ki zahtevajo vedno ugodnejše subvencije in davčne olajšave, sicer se preselijo drugam;
- napovedan je konec državnih gospodarstev, v katerih so države predpisovale podjetjem pravila igre;
- socialni sporazumi med vladami, delodajalci in delojemalci se nezadržno rušijo, kar napoveduje razpad nacionalnih solidarnostnih skupnosti ali držav blaginje v Evropi;
- pridobile bodo le tiste države, ki privabljajo in razvijajo gospodarske panoge prihodnosti.

### **3.10. ODPRTA JAVNA UPRAVA**

Izhodišče za obravnavo javne uprave kot odprte uprave je pravica državljanov do dostopa do informacij javnega značaja in pravica državljanov, da sodelujejo pri sprejemanju predpisov; medtem ko zaprta uprava sama sprejema odločitve in o tem ne daje informacij, zato javnost izve za njeno delovanje šele, ko pride npr. zakon v parlamentarno obravnavo.

Eden od razlogov za odprto javno upravo je Evropska unija, ki se kaže predvsem tako, da državljanji ene države, ki so vajeni transparentnosti v svoji državi, v drugi državi naletijo na zaprtost. Kot primer naj navedem, da je Evropski svet zelo zaprta institucija, predvsem zaradi stalnih pogajanj in usklajevanj, ki jih ni dobro dajati v javnost. Tako nam 255. člen PES določa pravico do dostopa do dokumentov evropskih organov, kar ima vpliv tudi na nacionalne zakonodaje. Pravo Evropske unije je od dneva članstva tudi naše pravo. Poleg tega je Slovenija to že imela napisano v ustavi iz leta 1991. Vprašanje je, ali je dovolj, da se ljudje seznanijo npr.



z nekim predpisom šele, ko pride v parlament, ali pa mora biti celoten postopek transparenten ves čas priprave predpisa. Ko je le-ta v parlamentu, je lahko že zelo pozno oziroma prepozno za dajanje predlogov in spreminjanje.

Značilnost Evropske unije je, da sprejema npr. ustavo s soglasjem vseh članic unije in ne npr. z 2/3 večino. En glas proti je dovolj, da neka odločitev ni sprejeta.

Vprašanje je, zakaj je bilo na ravni EU tako težko sprejeti odločitev, da so dokumenti organov EU javni? Lahko povemo, da so bile nekatere države zelo zaprte, kar pomeni, da smo imeli različne države z različno stopnjo odprtosti. Druga stvar je Evropski svet, v katerem običajno sodelujejo ministri posameznih držav članic. Le-ta deluje zelo zaprto, saj so nekateri prepričani, da je dobro, da delovanje ne sme biti preveč odprto. Razlika med sejami Evropskega sveta in npr. sejami nacionalnih parlamentov je, da se v Evropskem svetu srečujejo predstavniki različnih držav, gre za sklepanje kompromisov, pogajanja ... Javnost bi na to lahko zelo vplivala in predstavniki držav bi se najbrž drugače pogajali, če bi bilo vse znano javnosti. Dejstvo bi lahko zelo zaviralno vplivalo na pogajalce, saj bi delovali dosti bolj previdno, kar pomeni, da bi popolna odprtost negativno vplivala na sam postopek.

Zanimiv odnos se pokaže v primeru konflikta med nacionalno in evropsko zakonodajo. Z uveljavljanjem 255. člena lahko dobimo informacije o dokumentih organov EU. Ali to pomeni, da ta pravica velja tudi v nacionalni zakonodaji? Namen sprva ni bil takšen. Švedski primer: novinarji so zahtevali dokument Evropskega sveta, ki pa dokumenta ni hotel dati v celoti. Zato so zahtevali enake dokumente še od svoje lastne vlade. Ta jim je vse zahtevane dokumente izročila. Ta primer še čaka na rešitev. Gre za primer kolizije med pravom EU in nacionalnim pravom.

**Slovenija** je bila podobno zaprta kot evropske kontinentalne države (Nemčija, Avstrija ...), vendar s to razliko, da so bile ostale države že prej demokratične. Slovenija je demokratična šele zadnjih 17 let, zato pomeni odpiranje javne uprave še večjo spremembo. Naj navedem še en primer – zahteva za posredovanje magnetograma seje vlade. Vlada mora imeti varovalko, ko gre za nedokončane akte oz. za tiste, ki jih še pripravljajo, in za interne akte. To so tisti akti, ki ne urejajo razmerij navzven, temveč urejajo in pojasnjujejo stvari znotraj uprave. Če ima tak interni predpis učinke tudi navzven, ima to lahko pomemben vpliv na druge udeležence (npr. navodilo policistom o ravnanju z osebami, ki na meji prosijo za azil). Na ta način je delovanje vlade in uprave zaščiteno, ko gre za interne akte. Vendar se takih aktov ne objavi oziroma se jih posreduje le v primeru, da bi razkritje podatkov škodovalo delovanju vlade.

Ker so **izjeme** javnosti do obveščnosti zelo pomembne, so pomembni tudi organi, ki skrbijo za izvajanje pravice. Večina držav ima pooblaščenca. Tako je tudi pri nas. Primer: Agencija za trg vrednostnih papirjev je sprožila upravni spor, ker se ne strinja z zahtevo za dostop do podatkov o njihovih sejah. V Evropi že delajo korak naprej, odpiranje uprave že sproža velik trg informacij, od katerih je veliko dostopnih na spletu. V EU je sprejeta direktiva, kako se te informacije lahko uporabljajo. Ta trg je

seveda zelo problematičen, saj je možnost zlorabe podatkov na spletu zelo velika, zato jih je treba nekako zaščititi.

### **3.11 ANALIZA UČINKOV PREDPISOV**

(RIA – Regulatory import analysys)

Vsaka država privilegira svoje vplive, tako na primer skandinavske države dajo večji pomen socialnemu vidiku RIA, v anglosaksonskih državah pa večji pomen ekonomskemu vidiku oziroma posledicam. Slovenija spada v germanski okvir, kjer je poudarek bolj na vlogi pravnikov, kar pomeni, da je bolj pomembno, ali je zakonodaja usklajena z ustavo in evropskimi predpisi kot pa ostale stvari. Tako se pri nas sprejemajo predpisi brez zavedanja o posledicah, ko pa je predpis že v praksi, vidimo učinke in seveda nato predpise spreminjamo.

Primer: z analizo lahko na primer prihranimo veliko denarja. Če bi zakon opredeljeval, da je treba neko živilo shranjevati pri  $-100^{\circ}$  C bi nastalo veliko stroškov, saj bi morali kupiti zmogljivejše zamrzovalnike; ker pa je bilo ugotovljeno, da je možno to živilo shraniti tudi pri  $-14^{\circ}$  C, kar ne bo vplivalo na njegovo kakovost, smo tako veliko prihranili.

V Britaniji so razvili test, s katerim ugotavljajo minuse in pluse v finančnem smislu, če to vpliva na konkurenčnost podjetij. Imajo poseben urad za kakovostno politiko pri predsedniku vlade.

Pojavljajo se tudi problemi. Sprašujemo se ali v upravi obstajajo ljudje, ki imajo znanja, da bi lahko take analize opravljali. Če najemajo zunanje strokovnjake, le-ti verjetno služijo na račun nesposobne uprave, kar zopet veliko stane. Drugi problem se pojavi ko imamo narejen elaborat, in sicer kdo ga bo pregledal oziroma preveril. Tako imajo v nekaterih državah tako imenovane GATEKIPERJE, vratarje, ki predpisa ne spustijo v sprejem, če RIA ni narejena. V presojo o učinkovitosti predpisa se lahko vključi tudi javnost, ki tako lahko pripomore k boljši učinkovitosti. V Sloveniji je tak sistem zaenkrat omejen zgolj na okoljsko problematiko. Pri nas je problem že pri gatekiperju, saj ni določeno, kdo naj bi to delo opravljal (pravna služba, UMAR, finančno, gospodarsko ministrstvo, ...) sedaj to opravlja MJU. Seveda uprava ne potrebuje RIA za vsak predpis, ampak samo za tiste, za katere presodi, da bi bilo to potrebno.

### **3.12 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA**

Dostop do informacij javnega značaja je ustavna kategorija, zakon, ki ureja to področje, pa je Slovenija sprejela med zadnjimi. V Evropski uniji zakona te vrste nimata le Nemčija in Švica. Na Irskem je bil tak zakon, najpomembnejši dokument pri reformi javne uprave. To je tudi ena od pravic, ki je zapisana v predlogu Evropske unije, ki jo je Slovenija ratificirala, ampak zaradi zadržkov drugih držav ne bo sprejeta. Švedska je bila prva država, ki je leta 1766 s sprejemom Zakona o tisku

naložila upravi dolžnost javne predstavitve svojih odločitev. Druge skandinavske države, ZDA, Francija, Nizozemska, Kanada in še nekatere so v šestdesetih letih prejšnjega stoletja sprejele zakone o prostem dostopu do informacij.

Ustava Republike Slovenije v drugem odstavku 39. člena zavezuje državo, da posamezniku omogoči dostop do informacij javnega značaja. »Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.« Državni zbor Republike Slovenije je zakon o dostopu do informacij javnega značaja sprejel februarja 2003 ter ga tudi dopolnil in spremenil v juniju 2005 in marcu 2006. Zakon celovito in sistemsko ureja dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb.

Osnovni namen zakona je zagotoviti čim večjo obveščenost javnosti o delovanju organov ter hkrati zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje dostopa do informacij javnega značaja. Po besedah dr. Bojana Bugariča »je bistvo zakona odpiranje uprave. Za kakovost akta je bolje, če že pred njegovim sprejetjem dobiš informacije (mnenja, predloge) od zunaj, od ljudi, ti pa lahko kaj povedo samo, če so informacije dostopne. Zakon o dostopnosti informacij javnega značaja je tako nekakšna predhodnica zakona, ki bo omogočil sodelovanje javnosti v sprejemanju predpisov.«

Državni organi so zavezani, da v dvajsetih delovnih dneh po prejemu zahteve za dostop do informacij javnega značaja odločijo, ali bodo prosilcu ugodili ali ne. Če se mu dostop zavrne, se je možno pritožiti posebnemu organu, ki ga uvaja zakon, to je informacijskemu pooblaščenca. Zoper odločbo pooblaščenca je možno sprožiti upravni spor. Dostop do informacij javnega značaja organ zavrne, če se zahteva nanaša na tajne podatke, poslovno skrivnost, osebne podatke, podatke iz upravnih ali sodnih postopkov... Kljub temu pa morajo organi upoštevati izjeme od izjem, določene v 2. in 3. odst. 6. člena ZDIJZ, ko mora organ kljub obstoju ene ali več zgoraj zapisanih izjem omogočiti vpogled v dokument:

- če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije, razen tajnih podatkov najvišjih dveh stopenj tajnosti ali tujih tajnih podatkov, podatkov iz državne statistike, podatkov, ki predstavljajo davčno tajnost ...;
- če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Javna uprava mora upoštevati dejstvo, da je servis za državljane in da to pomeni aktiven odnos do uporabnikov njenih storitev. Omogočanje dostopa državljanom do informacij javnega značaja je vsekakor korak v pravo smer, pri tem pa mora biti tudi državljanom jasno, da če država želi uspešno in učinkovito delovati, mora nekatere zadeve izvajati tajno oz. nedostopno javnosti. Pooblaščenec za dostop do tajnih podatkov in sodno varstvo sta dva instrumenta, ki omogočata posamezniku, da išče

svojo pravico na sodoben način in ob upoštevanju demokratičnih standardov pravne države (Brezovšek, 2007, str. 197-199).

### **3.13 EVROPSKA NAČELA UPRAVE**

#### **Načelo zanesljivosti in predvidljivosti**

Načelo zakonitosti pomeni, da mora javna uprava kadarkoli prevzeti odgovornost, ki je dana po pravu. Javna uprava ustvarja svoje odločitve na podlagi upoštevanja temeljnih načel oz. pravil za vsakogar, ki uporablja njene storitve. Na podlagi tega in na podlagi kriterija sodišča se mora uprava odločiti o zakonitosti.

#### **Načelo odprtosti in transparentnosti**

Odprtost sugerira, da je uprava dostopna zunanji kontroli, medtem ko je namen transparentnosti kontrola in nadzor. Odprtost in transparentnost dovoljujeta, da vsakdo, ki se ga delovanje uprave dotika, ve na osnovi česa. Vodilo uprave bi kot glavni pravili morali biti transparentnost in odprtost. Le izjemoma naj bi bile zadeve zaupne, kot so tiste, ki se resnično nanašajo na zadeve državne varnosti ali podobnih sklopov. Prav tako naj ne bi bili osebni podatki razkriti tretjim osebam. To načelo na eni strani varuje javni interes, na drugi strani pa je bistveno za varovanje individualnih pravic, saj zagotavlja vzroke za upravne odločitve in posledično pomaga zainteresirani stranki pri pravici do pritožbe.

#### **Načelo odgovornosti**

Administrativno telo naj bi bilo odgovorno za svoja dejanja v administrativni, sodni in legislativni oblasti. Odgovornost ravno tako zahteva, da naj ne bi nobena druga oblast bila izvzeta natančni oceni drugih, torej oceni sodišč, pritožbi na višje administrativno telo, preiskavi ombudsmana, inšpekciji posebne komisije in tudi oceni parlamentarnega telesa. Odgovornost je instrument, ki nam pokaže, ali so načela, kot so zakonitost, transparentnost, nepristranskost, dejansko spoštovana. Je tudi bistvena za zajamčenje učinkovitosti, uspešnosti, zanesljivosti in predvidljivosti uprave.

#### **Načelo učinkovitosti in uspešnosti**

Specifičen del odgovornosti se nanaša na učinkovitost in uspešnost dejanj javne uprave. Učinkovitost je karakteristične in upravljalne vrednosti, ki v bistvu obstaja zaradi vzdrževanja dobrega razmerja med resursom zaposlovanja in znanja. Sorodna vrednost je uspešnost, ki je v svojem bistvu pomembna v smeri, da je delovanje in nastop javne uprave uspešen pri zasledovanju danih ciljev in reševanju javnih problemov ter ugotavljanju, kako dobro so odločitve sprejete oz. izvedene s strani javne uprave državnih uslužbencev.

## 4 DEMOKRACIJA IN UPRAVA

Čeprav se demokracija in javna uprava pogosto opredeljujeta kot nasprotji, ki se med seboj izključujeta, ju je mogoče (vsaj do neke mere) uskladiti in povezati. Njuno razmerje je gotovo zapleteno, javna uprava s svojo hierarhičnostjo in birokratskim obnašanjem (specializacija, neosebnost) pomeni vedno prisotno nevarnost za demokracijo; lahko celo ogrozi sam obstoj demokracije. Po drugi strani pa demokracija s svojimi zahtevnimi in okornimi postopki ter uveljavljanjem nekaterih načel otežuje učinkovito delovanje javne uprave in implementacijo »najboljših« rešitev. Javna uprava se v vseh vrstah demokracij bori z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo. Veliki vprašanja javne uprave v demokraciji sta: legitimnost, ki zajema legalnost in politični nadzor, ter učinkovitost, ki obsega strokovnost in smotrnost. Javna uprava je nujni pogoj funkcioniranja modernih družb, tudi in še posebej demokratičnih. Da bi lahko delovanje javne uprave spravili v sklad z načeli, na katerih so utemeljene moderne demokratične družbe (enakost, participacija, individualnost), je treba upoštevati celovitost in zapletenost javne uprave ter različne vidike njenega delovanja. Javna uprava ni zgolj tehnično sredstvo za uresničitev ciljev, ki so bili določeni na vrhu upravne piramide, zato javne uprave ne gre misliti zunaj politike, v njeni ločenosti od politike, pač pa v njenem okviru; v javni upravi se odvijajo tudi procesi, ki ne podlegajo instrumentalni racionalnosti (cilj – sredstvo), ter hkrati odpirajo nove možnosti za nadaljnji razvoj demokracije, pri čemer predvsem izpostavljammo participacijo državljanov v delovanju javne uprave. Demokratizacija uprave, ki je mogoča samo skozi njeno pozitivno politizacijo in pomeni predvsem odpiranje novih prostorov političnega, vključuje tudi socializacijo norm, vrednot in odgovornosti javnih uslužbencev (stroke) v demokratični družbi. Javna uprava mora biti torej vključena v proces demokratizacije države (glej Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 38-52).

Zaradi prevladujočega stališča, ki je prisotno v »novem upravljanju javnega sektorja« (NUJS), tj. enačenju javne uprave z javnim menedžmentom, ter po depolitizaciji uprave je potreba po uveljavitvi političnosti uprave še večja, saj je samo tako mogoče opredeliti njeno vlogo, jo razbremeniti nepolitične strokovnosti, spodbuditi kritično refleksijo in izboljšati upravno prakso v skladu z demokracijo. NUJS, ki izhaja iz funkcionalistične paradigme in njenega koncepta nevtralne znanosti ter na njem utemeljene dihotomije med politiko in upravo, omejuje zmožnosti javne uprave za podpiranje in razvoj demokracije. Gre za tako imenovani neoliberalni model (ultra)minimalne države, ki zahteva korenito zmanjšanje sredstev za delovanje javne uprave, ne glede na nezaželene posledice, ki jih lahko povzroči. Takšne zahteve namreč najpogosteje spremljajo razčlenjeni ukrepi in programi, ki bi ublažili negativne posledice takšnih radikalnih in pogosto nenadzorovanih sprememb (glej Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 38-52).

Tudi Evropska unija nima povsem jasno opredeljenega modela javne uprave. Področje javne uprave je, tako kot na primer področje kulture, tisto, ki se ne regulira »od zgoraj«, to je na nadnacionalni ravni, ker so modeli posameznih držav utemeljeni

ne samo tradicionalno, pač pa se včasih tudi izključujejo, naslanjajo pa se na različne pravne sisteme in javne prakse. Upravni sistemi in institucije javne uprave so morali biti edino usposobljeni za izvedbo *acquiija* v skladu z načeli obvezujočih rezultatov. Vendar pa se evropski model dobrega upravljanja, kljub nekaterim podobnostim z modelom NUJS, bistveno razlikuje od njega. Evropski model (upravljanja) je v bistvu politična teorija, NUJS pa je predvsem organizacijska teorija. Evropski model dobrega upravljanja daje večji poudarek samemu procesu upravljanja, upošteva institucije in akterje izven same uprave in poudarja pomembnost načel odprtosti, koherentnosti, smotrnosti, odgovornosti uprave ter participativnosti državljanov v procesu sprejemanja politik (glej Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 38-52).

#### **4.1 POMEN JAVNE UPRAVE ZA DEMOKRACIJO**

Pomen javne uprave za demokracijo izhaja iz njene osrednje vloge, ki jo ima v procesu vladanja, iz njene participacije na oblasti (glej Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 52-54).

- Javna uprava je oblast, in sicer praktično delujoča oblast, ki s svojo dejavnostjo ali nedejavnostjo vpliva na vsakodnevno življenje državljanov. Oblast se izvaja kot uprava in prek uprave, vendar pa to ne pomeni njenega zoženja na izvajanje oblasti, saj ima javna uprava tudi širšo, politično vlogo, to je sodelovanje v političnem procesu oblikovanja skupnega dobra in pri njegovem udejanjanju. Javna uprava kot delujoča oblast je sestavni del politike (političnega sistema); s svojim delovanjem politiko ne samo uresničuje, pač pa tudi omogoča in vzpostavlja.
- Moderna država vztrajno pridobiva nove funkcije, tako da danes klasične oblastne funkcije države pomenijo le njen manjši del. Moderna država vse bolj postaja skupnost javnih služb, odpirajo se nova področja, kjer uprava ne deluje več samo kot nosilec oblastne funkcije, pač pa tudi kot sredstvo za reševanje družbenih problemov (strokovno – tehnične, servisne, pospeševalne naloge). Tudi empirične raziskave o vlogi uprave pri oblikovanju in izvrševanju javnih politik že dolgo časa kažejo na to, da je javna uprava pomemben akter v oblikovanju politik ter da je udejanjanje politik političen proces po sebi.
- Javna uprava pomeni tudi obliko systemske integracije družbe, ki jo izvaja skozi uporabo lastne administrativne moči. Javna uprava lastno legitimnost v prvi vrsti črpa iz legitimnosti zakonodaje, ki jo izvaja, in s tem vzpostavljene pravne norme spreminja v dejanskost. Vendar pa je legitimnost javne uprave v moderni državi načeta zaradi povečevanja njene moči in osamosvajanja te moči v odnosu do državljanov. Problem je zlasti v tem, da je upravo mogoče zelo nepopolno nadzorovati prek zakonodajnega programiranja in da upravni aparat ne postavlja odločevalnih premis izključno prek demokratičnih institucij, pač pa tudi prek interesnih skupin, omrežij klientov, profesionalnih standardov ali celo lastnega »personalnega sistema«.

## 4.2 TEŽAVE UPRAVE V DEMOKRACIJI

Javna (državna) uprava se v vseh vrstah demokracij bori z enakimi težavami: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo. Dejstvo je, da javna (državna) uprava nenehno raste in da za svoje delovanje potrebuje vedno več sredstev; to je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se potemtakem pojavljajo vse močnejša kritika delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovost storitev, ki naj ustreza vložnim sredstvom. Do nedavno je bila pestrost ponudbe storitev, ki jih je ponujal javni sektor, manj usmerjena k uporabnikom kot storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Glavni razlog za to je bil monopolni položaj javnega sektorja. Konkurenca v javni upravi sploh ni obstajala. Zaradi tega je bila kakovost storitev manj pomembna od vhodnih podatkov, samega postopka in formalnosti, ki so bili potrebni za doseganje končnega rezultata. Posledica tega je, da je bilo dojemanje javne (državne) uprave med državljani na splošno negativno (zapravljanje denarja, neučinkovito delovanje, togo in neodgovorno ravnanje); (glej Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 51-61).

## 4.3 CILJI JAVNE UPRAVE V DEMOKRACIJI

Na zelo abstraktni ravni obstajata tako v povezavi z zanesljivo javno (državno) upravo dva glavna cilja: legitimnost in učinkovitost. Državljeni morajo spoštovati odločitve javne (državne) uprave, te odločitve in dejavnosti pa morajo dajati ustrezne rezultate. Vendar pa sta oba kriterija zelo kompleksna in različnih dimenzij, tako da ju moramo razčleniti na štiri vidike oziroma temeljna vprašanja javne (državne) uprave v demokraciji: legitimnost zajema legalnost in politični nadzor, učinkovitost pa strokovnost in sposobnost. Vprašanja so naslednja (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 39-40):

- Kako zagotoviti, da bodo vsi državljani obravnavani enako in pravično, brez privilegijev in diskriminacije? Odgovor je legalnost (zakonitost). Javna (državna) uprava mora v prvi vrsti slediti vladavini prava (pravni državi). Pravičnost, poštenost, ustrezen (zakonit) postopek, vse to je odvisno od tega legalnega vidika. Če neka uprava ne sledi – ali celo ne zna slediti – pravu, potem to seveda ni zanesljiva uprava.
- Kako zagotoviti, da bo javna (državna) uprava v skladu z željami in programi zakonito izvoljene demokratične oblasti (vlade)? Legitimnost ne počiva samo na legalnosti delovanja, pač pa tudi na odnosih med javno (državno) upravo in demokratično politično skupnostjo, na političnem nadzoru in odgovornosti uprave. Javna (državna) uprava, kot kažejo izkušnje, ni dovolj nadzorovana s pravnimi postopki (sodno), voditi pa jo morajo tudi politično izvoljeni predstojniki. To je politični vidik. Uprava, ki zasleduje svojo lastno politiko, seveda ni zanesljiva.

- Kako lahko zagotovimo, da bodo upravne odločitve in dejavnosti učinkovite pri doseganju zakonitih politično opredeljenih ciljev? Kako lahko zaupamo, da bodo socialni delavci, učitelji, policisti in državni uradniki delovali pravilno? Odgovor je strokovnost (ekspertnost). Potrebujemo uradnike (javne uslužbenke), ki se spoznajo na svoje področje delovanja, strokovnjake, brez katerih ni mogoče niti učinkovito oblikovati politik niti jih izvajati. To je profesionalni vidik. Uprava, ki nima usposobljenih in izkušenih uradnikov, ni zanesljiva.
- Kako zagotoviti uresničevanje ciljev v javni (državni) upravi? Kako lahko dosežemo ustrezno alokacijo virov, kjer ne bo razsipništva in kjer bomo dobili ustrezno »vrednost za denar«? Odgovor je smotrnost (ekonomičnost). Potrebujemo upravo, ki pozna svoje stroške in koristi in je sposobna nadzorovati in prerazdeliti vire (sredstva), če je to potrebno. To je ekonomski vidik. Uprava, ki ne nadzoruje svojega proračuna in stroškov, je nezanesljiva.

Seveda so ti vidiki zelo grobo in enostavno prikazani, vendar pa dajejo nekakšen okvir za vsa druga velika vprašanja javne (državne) uprave in upravljanja. Kako lahko presekamo legalistični in mikroupravljalni ciklus nezaupanja, pravil, togosti in nemotiviranosti slabega izvajanja, še večjega nezaupanja, novih pravil ali pa, kako lahko motiviramo ljudi in organizacije – tako znotraj kot izven formalne avtoritete oblasti (vlade) – da bodo delovali odločno, podjetno in pametno pri doseganju javnih ciljev; kako lahko merimo dosežke javne (državne) uprave in javnih agencij, da bo to prispevalo k izboljšanju teh dosežkov? Pri tem moramo opozoriti, da so to težka vprašanja za vse uprave, ne samo tiste v bivših komunističnih državah oziroma »državah v tranziciji«, vendar pa še posebej zanje (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 39-40).

#### **4.4. ODNOS MED UPRAVO IN DEMOKRACIJO**

Nova modela pojasnjevanja odnosov med upravo in demokracijo sta pluralizem in participacija (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 57-60).

Politični teoretiki dolgo časa niso videli uprave (birokracije) kot grožnjo demokraciji, po drugi strani pa tudi teoretiki demokracije še niso ponudili zadovoljivega odgovora na izzive upravne birokratske moči, ki jo ta pomeni za demokratično vladanje. Prvi odgovor na ta izziv odreka birokraciji kakršnokoli mesto v izvorni demokraciji; birokracija se pojavlja v nedemokratičnih družbah. Še vedno se od časa do časa pojavljajo tako z desne kot z leve strani zahteve po odpravi birokracije, številni poskušajo zmanjšati njeno vlogo z ukrepi decentralizacije, manjšim obsegom dela in podobno. Vendar pa je test časa preživela predvsem Webrova prognoza o neizbežnosti razvoja birokracije in njeni navzočnosti vsepovsod. Dvajseto stoletje je priča »birokratizaciji sveta«. Drugi odziv na ta konflikt med demokratizacijo in upravo (birokracijo) pa predpostavlja skupaj z Webrom, da je birokracija tukaj in zdaj. Veliko



vprašanje po Webbru je, kaj lahko postavimo nasproti temu mehanizmu, da bi zaščitili ta sektor človeštva pred tem premočnim vplivom birokratskega ideala življenja (Weber, 1981). Demokrati to seveda poskušajo širše, vendar pa gre največkrat za različne načine ukrotitve birokracije s pomočjo demokratičnega nadzora. Ni treba poudarjati, da se je ta nadzor pogosto pokazal za nezadostnega in pomanjkljivega, čeprav največkrat brez večjih posledic za samo teorijo. Različni modeli, ki poskušajo uskladiti upravo (birokracijo) in demokracijo, imajo težave predvsem z idejo demokratične odgovornosti (odzivnosti). Še najmanj pomanjkljivosti ima participativni model, ki poudarja aktivno vlogo državljanov.

Kritiki Webrovega modela ugotavlja jo, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odseva dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter jasnost pomena zakonodajnih odločitev, moralna in politična vprašanja spreminja v tehnična in proceduralna, zanemarja substativno presojo, zožuje demokratično odgovornost in vpliv državljanov. Prav tako ne vsebuje mehanizmov zoper disfunkcije sistema, ker že vnaprej ni določen koncept orisa dejanskega stanja dogajanja v upravi, ki bi napake sploh zaznal kot disfunkcije pri nadzoru nad upravnim delovanjem ali pa pri komuniciranju. Pasiviziranje ustvarjalnosti, formalizem, prelaganje dela ali brezdušnost vodijo v organizacijsko okostenelost in odmik od realnosti ob neupoštevanju vplivov iz okolja. Neenakost v volilnem procesu, popačenje zakonodajnega procesa, razpršitev izvršilne oblasti in problematika odgovornosti so razlogi za iskanje alternative za hierarhični model. Problem je tudi v tem, ali NUJS res prispeva k zanesljivi upravi v demokraciji z okrepitevijo legitimnosti in učinkovitosti ali pa dejansko prej oslabi te cilje z ogrožanjem demokratične odgovornosti in političnega nadzora, nepristranskosti, pravičnosti in zakonitih procesov ter koordinacije, koherentnosti in integracije javnega sektorja. Koncepti, kot dezagregacija organizacij, podjetniško vladanje, usmerjenost k uporabnikom, pooblašanje zaposlenih in podobno, so sicer lahko v interesu javne uprave, vendar pa hkrati lahko zožujejo zanesljivost, demokratično odgovornost in politični nadzor ter povečujejo nestanovitnost javnih zadev (politik). Prevlada menedžerskih metod oz. vrednost uspešnosti, učinkovitosti in ekonomičnosti lahko ogrozi tudi samo bistvo sistema. Javno upravo potiska v sfero nepolitičnega, poudarek ni na državljanih, pač pa na stranki, klientu, uporabniku, potrošniku. Zanemarja se ključno poslanstvo, to je delovanje za javno dobro v skladu z ustavnimi in demokratičnimi načeli. Javna uprava je delujoča oblast, ki sodeluje tudi pri vzpostavljanju oblasti kot take in ne more biti zožena na menedžment (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 57-60).

**Pluralistični model** spada (širše gledano) v participativni okvir in naj bi zagotavljal možnost posameznikom in skupinam za pritožbe, nasvete in druge načine vplivanja na upravne organe. Javni uslužbenci (uradniki) samo povezujejo te različne zahteve posameznikov in skupin. Pluralistični model je sicer zelo blizu opisa vzorca upravne politike, ki prevladuje v modernih demokracijah. Daleč najaktivnejši uslužbenci v upravnih procesih so v zadnjem času različne interesne skupine, ki jih ne sestavljajo običajni državljanji, pač pa organizirane elite, ki predstavljajo predvsem gospodarske sektorje v družbi. Te skupine vplivajo na javne uslužbence na različne načine – od neformalnih osebnih stikov in izmenjave informacij pa vse do zakonsko urejenih posvetovanj (npr. na Švedskem) ali skupinskega predstavnštva v uradnih in

svetovalnih telesih ministrstev (npr. v Nemčiji). Interesne skupine (npr. na Nizozemskem) celo praktično predstavljajo velik del ekonomske regulacije industrije. Ker so odnosi med javnimi uslužbenci in temi skupinami tako zaupni in domači, njihove skupne odločitve pa tako neodvisne od volilne in zakonodajne kontrole, javni uslužbenci pogosto služijo samo interesom teh prevladujočih skupin v družbi. Tovrstna politika zato seveda povzroča številne probleme za demokracijo, posebne težave pomeni za demokratični koncept upravne odgovornosti (odzivnosti). Pluralistični model, kot je uveljavljen v sodobnih sistemih, je osredotočen pri političnem premišljanju samo na to, kako dobro uspe javnim uslužbencem povezati različne zahteve, ki jih postavljajo interesne skupine. Javnim uslužbencem ta model dovoljuje, da upravičujejo svoje odločitve z ugotovitvijo, da so oni samo posredniki med temi skupinami, ne pa oblikovalci politik. Če že ne morejo obdržati položaja nevtralnega arbitra, pa zatrjujejo, da upoštevajo samo tiste interese teh skupin, ki so dejansko udeležene v upravnih postopkih. Pluralistični model ne odgovarja na vprašanja, zakaj posluša samo izbrane skupine ali pa zakaj ne poskuša vključiti v ta proces drugih skupin, niti ni za to nihče odgovoren. Pluralistični model zamegljuje tudi proces odgovornosti (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 57-60).

**Participativni model** razširja možnosti za participacijo državljanov, katerih glasovi bi bili sicer v političnem procesu spregledani. Javni uslužbenci v tem primeru niso samo posredniki med tekmujočimi skupinami, ki se pojavljajo pred njimi, pač pa spodbujajo tudi druge skupine in posameznike k uveljavljanju njihovih interesov. Javni uslužbenci torej nosijo neko odgovornost za enakopravnejši način participacije. Zagovorniki participativnega modela menijo, da je to možno zlasti na lokalni ravni, kjer so strukture oblasti dostopnejše in načini odločanja razumljivi za običajne državljane. Participativni model se lahko hitro sprevrže v pluralistični model, javni uslužbenci pa v nevtralne arbitre, če se participacija običajnih državljanov zoži. Težave povzročata tudi določanje prednosti različnih politik na posameznih področjih in specializacija na posameznih policy področjih. Kritiki participativnega modela so zaskrbljeni tudi zaradi njegovih učinkov na odgovornost. Čim več državljanov sodeluje v upravnih procesih, toliko se najbrž zmanjšujeta njihova informiranost in izkušnost v politiki, zato so bolj ranljivi na dobrikanje javnih uslužbencev (uradnikov), očarani državljani pa legitimizirajo odločitve, ki si jih želijo javni uslužbenci. Odgovornost pa je težje ugotavljati. To je problem kooperativne participacije, ki ga poskušajo rešiti z izobraževanjem državljanov. Problem odgovornosti želijo preseči s povečevanjem javnosti postopkov, v katerih so udeleženi državljani. Poskusi za večjo participacijo državljanov v upravnih procesih so propadli največkrat daleč proč od ciljev participativnega modela. Vendar pa težave, ki smo jih opazili pri teh poskusih, niso toliko napake modela kot pomanjkljivosti pri dosledni in celoviti uporabi tega modela. Ta model ne poslabšuje možnosti za demokratično odgovornost (odzivnost). Spremembe, ki jih uvaja ta model, običajno izboljšujejo politični razmislek in odgovornost ali pa vsaj zagotavljajo podlago za kritiko in nadaljnje reforme. Participativni model ne vsebuje zahtev po posebnih pristojnostih, ki bi lahko ovirale demokratično odgovornost. Še več, ta model ne osvobaja javnih uslužbencev odgovornosti za vključevanje državljanov v upravni proces v vsakem primeru. Participativni model je zato najboljše izhodišče za nadaljnje

razprave in prakso iskanja ustreznega mesta uprave (birokracije) v demokraciji. Verjetno največja težava tega modela leži v odgovornosti državljanov, ki sodelujejo v upravnih procesih – do državljanov, ki pri tem ne sodelujejo. Čeprav je participativni model najbolj obetaven za reševanje problema vloge in položaja birokracije (uprave) v demokraciji, pa je v najboljšem primeru še vedno nepopoln pristop. Ne glede na njegove notranje težave in pomanjkljivosti temu modelu ni uspelo ustrezno prilagoditi legitimnih zahtev drugih modelov (npr. hierarhija, predstavništvo interesnih skupin). Niti demokratična teorija niti demokratična praksa še nista odkrili takšne oblike upravne odgovornosti (odzivnosti), ki bi povsem ustrezno uskladila upravo in demokracijo. Pri tem ne gre toliko za idealno obliko reševanja tega odnosa med upravo (birokracijo) in demokracijo kot za iskanje demokratičnih načinov za ukrotitev birokratske moči modernih držav (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 57-60).

## 5 E-DEMOKRACIJA IN E-UPRAVA

Razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije v zadnjih nekaj desetletjih je vplival na življenje slehernega državljanca. Mobilni telefoni, digitalna televizija, elektronska pošta, internet kavarne so dramatično povečali možnosti dostopa do informacij in komuniciranja z drugimi v vsakem trenutku na skoraj vsakem končku sveta. Obseg in dostopnost informacij, ki so nam na voljo preko sodobne tehnologije, so povečale priložnosti za večjo ozaveščenost javnosti, razumevanje in sodelovanje pri odločanju (e-uprava.gov.si).

Sodelovanje civilne družbe v procesu odločanja je bistvo demokratičnega vladanja. Sodobna tehnologija nam je omogočila t. i. e-demokracijo. Bistvo e-demokracije je v uporabi novih tehnologij, da bi okrepili in spodbudili demokratično in politično življenje prebivalstva. Informacijsko-komunikacijska tehnologija, zlasti internet, ponuja nove kanale za komunikacijo med državljani, izvoljenimi poslanci in vlado, kar vse skupaj lahko prispeva k boljšemu sodelovanju državljanov v demokratičnem procesu. Gre za sodelovanje ljudi v procesu vladne politike, v procesu odločanja, zakonodajnega postopka, pri oblikovanju politike in političnih strank v drugih civilnih organizacijah. Internet ponuja sredstva ali orodja, s pomočjo katerih lahko državljani igramo osrednjo vlogo pri oblikovanju politike in vplivamo na sprejemanje odločitev, ki nam krojijo življenje (e-uprava.gov.si).

Tehnologija je tista, ki s seboj prinaša orodja za masovno sodelovanje pri odločanju. Tehnologija seveda ne prinaša magičnih političnih odločitev in rešitev, ampak ponuja sredstva, s katerimi lahko več ljudi vpliva na sprejemanje odločitev, ki konec koncev prizadenejo vse nas. Oboji, tako vlada kot javnost, imamo koristi od večjega sodelovanja. Aktivno vključevanje ljudi v proces oblikovanja politike in odločanja tako lahko rezultira v boljši politiki in zakonih, ki natančneje odsevajo potrebe ljudi (e-uprava.gov.si).

**Cilj e-načina komuniciranja** je lajšati, širiti in poglobiti sodelovanje ljudi v demokratičnem procesu (e-uprava.gov.si):

- s pojmom **olajšati sodelovanje** mislimo predvsem na to, kako bi državljanom olajšali izvrševanje njihovih demokratičnih pravic. Cilj je državljanom poenostaviti dostop do ključnih informacij, da bodo lažje sledili političnemu procesu, oblikovali skupine za razpravo, sodelovali pri oblikovanju politike, nadzorovali vlado in podobno. Ljudem je treba ponuditi bolj fleksibilne načine sodelovanja, ki odsevajo raznoterost in kompleksnost modernih življenjskih stilov. Tehnologija ljudem nudi nov kanal, ki jim omogoča, da lahko neposredno govorijo z izvoljenimi poslanci, političnimi strankami in vlado;
- **širiti sodelovanje** pomeni razširiti krog ljudi, aktivno vključenih v demokratični proces. Odpreti je treba nove poti, ki vodijo v aktivno sodelovanje v demokratičnem procesu. Usmeriti se velja zlasti na tiste, ki se

danes morebiti čutijo izključene iz demokratičnega procesa, zapostavljeni ali pa ne morejo sodelovati. Tisti, ki sploh ne razmišljajo o uporabi tradicionalnih poti, morajo imeti priložnost, da se njihove glasove in mnenja sliši in vidi z uporabo sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije. Internet in sorodne tehnologije ponujajo kanale za sodelovanje, ki so relativno poceni, čas in razdalja jih ne omejujeta. Z njihovo pomočjo je demokratičen proces lažje dostopen vsem, pa naj ljudje živijo v mestih ali v težko dostopnih ruralnih območjih, doma ali v tujini, naj gre za ljudi s posebnimi potrebami ali brez njih. Internet omogoča sodelovanje tudi ljudem, ki se sicer srečujejo z družbeno in gospodarsko marginalno. Politiki pa lahko z novimi tehnologijami dosežejo nova občinstva na nacionalni ali mednarodni ravni. Pomembna ciljna skupina so prav gotovo mladi. Vse demokratične institucije nosijo odgovornost, da mladim zagotovijo aktivno vlogo v demokratičnem procesu. Kot kažejo izkušnje, so mladi tisti, ki se jim po eni strani demokratični proces ne zdi ravno za njih najpomembnejša zadeva, po drugi strani pa najbolj obvladajo nove informacijsko-komunikacijske tehnologije;

- **poglobiti sodelovanje** pomeni iti preko enkratne, posamezne izmenjave in doseči trajno, globljo interakcijo. Informacijska-komunikacijska tehnologija se lahko uporabi v prid izgradnji močnega in aktivnega odnosa med državljani in vsemi ravnmi oblasti, med državljani in vlado, med državljani in političnimi strankami, med skupinami državljanov. Ti odnosi morajo bazirati na dialogu in posvetovanjih, pri čemer morata obe, tako vladna kot civilna stran razumeti potrebe ljudi, vrednote in izkušnje. Državljeni morajo aktivno prispevati tudi svoje znanje in vedenje o posameznih področjih. Preko interneta lahko udeleženci intenzivno razpravljajo o političnih vprašanjih ure, dneve in tedne. Brezmejen čas jim dopušča, da o zadevah razmišljajo in jih premelevajo, porajajo se nove ideje, vse, kar je osrednjega pomena za demokratični proces. Spodbujanje dialoga, razumevanje, analiziranje so tudi vitalne funkcije političnih predstavnikov. Tehnologija pa bo omogočila, da se te funkcije razširijo in stopnjujejo.

Namen in cilj politike e-demokracije bosta dosežena le, če bo informacijsko-komunikacijska tehnologija dosegljiva vsem in vsakomur, če bo učinkovita kot sredstvo za demokratično participacijo in če ji bodo aktivni sodelujoči zaupali.

**E-sodelovanje** se lahko odvije na štirih tipičnih vrstah političnih aktivnostih oziroma medsebojnih sodelovanjih (e-uprava.gov.si):

- državljani/vlada,
- državljani/poslanci,
- politične stranke,
- aktivnosti civilne družbe.

**Državljeni/vlada** – reagiranje na s strani vlade začeto posvetovanje je eden najbolj pogostih načinov, s katerim državljani lahko vplivajo na politiko. Informacijsko-komunikacijska tehnologija ponuja veliko več različnih oblik sodelovanja. V okviru posvetovanja vlade z državljani lahko nove tehnologije povečajo stopnjo vključenosti v posvetovanje. Če naj državljani polno sodelujejo v političnem procesu, morajo biti dobro informirani. Informacije, ki so že danes dostopne na internetu, so vsekakor dober začetek. Toda v prihodnje jih je treba vsakodnevno bogatiti. Na splošno gledano, je treba vsako informacijo, ki je danes težko dosegljiva ali se jo težko najde oziroma je težko razumljiva, narediti bolj dostopno. Ljudje raje sodelujejo, če verjamejo, da bo njihovo mnenje pomembno vplivalo na rezultat političnega odločanja. Zato je za e-sodelovanje tako zelo pomembna interakcija med vlado in državljani. Pred pojavom interneta ni bilo nobenega vira, ki bi omogočal tolikšne možnosti za neposredno zavzetost. Digitalna tehnologija je porušila tradicionalno pregrado med proizvajalcem in potrošnikom ali med sporočevalcem in občinstvom. Nove tehnologije tudi omogočajo dialog s predstavniki vlade in z drugimi posamezniki. Vsaka reakcija, vsak odgovor bi morala biti zavedena in dostopna vsem uporabnikom spleta, ki bi potem dodali še lasten predlog. Na razvitejši ravni bi posvetovanje lahko potekalo v obliki dialoga med ministri in posamezniki iz civilne družbe, ki se čutijo odgovorne za določeno področje. Možnost reagiranja na komentarje drugih in vpogleda v komentarje drugih na lastne predloge predstavlja gonilno silo e-sodelovanja. Dialog lahko tudi izboljša samo kakovost predlogov. Ideje se v procesu dialoga zbistrijo in kristalizirajo.

**Državljeni/poslanci** – učinkovit dialog med volivci in izvoljenimi je nujen za učinkovito predstavninstvo. Nove tehnologije lahko spodbujajo takšno komunikacijo. Povezava med volivci in poslanci je zelo pomembna v demokraciji. Za večino volivcev prav poslanci predstavljajo glavni stik s politiko in oni so tisti, ki jim lahko priskrbijo odločitve in rešitve v korist njihovega okrožja.

**Politične stranke** še vedno ostajajo najpomembnejši medij za izrekanje in združevanje javnih interesov. Politiko sooblikujejo tudi politične stranke. Splošne volitve v državni zbor so osnovane na tekmi med programi različnih političnih strank. Razvoj politik in programov znotraj strank predstavlja temelj za vladanje. Vsaka "zdrava" demokracija zahteva politične stranke, ki učinkovito združujejo in artikulirajo poglede in mnenja javnosti. Nove tehnologije ponujajo možnost za večja prizadevanja znotraj strank in z javnostjo. Informacijsko-komunikacijska tehnologija lahko strankam omogoči sredstva, s pomočjo katerih lahko bolj sistematično sodelujejo s svojimi člani in na splošno z javnostjo med oblikovanjem politike. Internet prav tako lahko igra zelo pomembno vlogo med volilno kampanjo, in sicer kot vir informacij, pa tudi za doseganje podpore v javnosti.

**Aktivnost civilne družbe** – zunaj formalnih političnih kanalov obstajajo različne oblike javnih aktivnosti, ki vplivajo na odločevalski proces. Ne glede na to, ali so te med seboj usklajene ali pa nezdružljive, za vlade predstavlja izziv, kako nesporen interes usmeriti v demokratični proces. Sodelovanje državljanov v organizacijah civilne družbe je prav tolikšnega pomena kot ostali trije odnosi, ki so navedeni

zgoraj. Informirani in zavzeti državljani vodijo tudi k bolj informirani in učinkoviti vladi. Posamezniki dandanes sodelujejo pri različnih aktivnostih, ki pa nimajo formalne povezave z demokratičnimi političnimi institucijami. Naloga vlade je, da njihove interese poveže s političnim procesom na način, ki odseva ter odgovarja na spremembe narave demokratične participacije. Za milijone ljudi po svetu uporaba sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije predstavlja vsakodnevno rutino. Igra tudi zelo pomembno vlogo v različnih oblikah sodelovanja javnosti, pa če gre za politično sodelovanje ali ne. Za mnoge institucije splet predstavlja pomembno orodje za komuniciranje in oglaševanje lastnih sporočil, idej, mnenj, naraščajoče število ljudi pa internet uporablja kot sredstvo, s pomočjo katerega lahko v svet navrže lastno mnenje in vpliva na odločanje drugih. Državni organi bi morali na svojih ali skupnih spletnih straneh oziroma portalih organizirati forume z določeno tematiko in hkrati ponuditi povezave na sorodne debate, ki tečejo na drugih spletnih straneh, ki jih lansirajo predstavniki civilne družbe. Treba je doseči, da se na uradnih spletnih straneh državnih organov ne le odgovarja na pobude le-teh, pač pa morajo tudi ponuditi priložnost za vpeljevanje in razpravo o novih svežih političnih idejah, porojenih na strani civilne družbe.

E-demokracija in z njo e-sodelovanje civilne družbe pri sprejemanju pomembnih političnih odločitev postaja živahen proces, ki se razrašča, širi svoje bregove tako v svetu kot tudi doma. V zadnjih nekaj letih je bilo razvitih precejšnje število inovativnih načinov vključevanja javnosti v oblikovanje politike, vsi pa slonijo na sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologijah. Vendar pa e-sodelovanje ne sme biti nadomestilo za obstoječe tradicionalne metode sodelovanja, ampak morajo slednjim le dodati vrednost. Razvoj orodij za e-sodelovanje se ne bo ustavil. Proces se mora nenehno širiti, razvijati, da bo ponudil vedno več in boljše. S časom se bodo državljani, izvoljeni poslanci in vlada vedno bolj zavedali in postali vedno bolj prepričani v e-sodelovanje in e-demokracijo.

## **5.1 E-DEMOKRACIJA**

Načela e-demokracije so (e-uprava.gov.si):

- vključitev vseh,
- odprtost, elektronska oskrba z informacijami,
- varnost in zasebnost, torej varno okolje,
- dovezetnost, torej poslušati ljudi in odgovarjati,
- posvetovanje.

Vključitev vseh je načelo, ki poudarja, da je v e-demokraciji zelo pomembno, da ima vsak posameznik možnost dostopati do interneta.

Načelo odprtosti zagovarja, da je za demokratičen proces najboljše, če vlade delujejo odprto, kot se le da. Vse informacije, ki se hranijo v elektronski obliki in imajo državljani pravico do vpogleda vanje, naj bodo javno lahko dostopne.

Proces oblikovanja politike deluje najboljše, če je odprt, kot se le da. To je za vzpon e-načina sodelovanja pri odločanju izrednega pomena. Hkrati pa je zelo pomembno, da se spoštuje zasebnost ljudi, ki aktivno prispevajo v demokratičen proces.

E-sodelovanje civilne družbe mora postati sestavni del formalnega odločevalskega procesa in oblikovanja politike, vlade in drugi voljeni predstavniki ljudstva pa morajo izkazati svojo zavezanost k poslušanju in učenju od civilne družbe in jim odgovarjati transparentno v razumnem času.

## 5.2 E-UPRAVA

Vedno pogosteje se uporabljajo izrazi kot digitalna uprava, elektronska uprava in podobno. Ti novi izrazi so pravzaprav novi načini zagotavljanja storitev uprave. Tri glavne funkcije elektronske uprave so (glej Žurga, 2001, str. 74):

- informacijske storitve za doseganje urejenih informacij na zahtevo (npr. spletne strani);
- komunikacijske storitve za povezavo s posamezniki (fizičnimi ali pravnimi osebami) ali skupinami ljudi (npr. elektronska pošta, diskusijska omizja);
- transakcijske storitve za pridobivanje izdelkov ali storitev neposredno ali za pošiljanje podatkov (npr. upravni obrazci, glasovanje).

Tabela prikazuje pregled možnih storitev in njihovih področij uporabe.

*Tabela 3: Tipologija storitev elektronske uprave:*

	<b>Informacijske storitve</b>	<b>Komunikacijske storitve</b>	<b>Transakcijske storitve</b>
<b>Vsakodnevno življenje</b>	Informacije o zaposlitvah, stanovanjskem področju, izobraževanju, zdravstvu, prevozu, okolju...	- razprave, namenjene vsakodnevnomu življenju, - oglasne deske, delovna mesta...	Npr. rezervacija kart, prijava na tečaj..
<b>Teleuprava</b>	- katalog javnih storitev, - opisi in informacije o upravnih postopkih, - javni registri in podatkovne baze.	Stiki z javnimi uslužbenci po elektronski pošti.	- elektronske vloge, - prijave na razpise, - davčne napovedi...
<b>Politično delovanje</b>	- zakoni, parlamentarni dokumenti, politični programi, konferenčni dokumenti, - širše informacije za odločanje.	- razprave, namenjene političnim vprašanjem. - stiki s politiki po elektronski pošti.	- referendum, - volitve, - javnomnenjske raziskave, - peticije.



### **5.3 POVEZANOST MED E-UPRAVO IN E-DEMOKRACIJO**

E-uprava pomeni uporabo informacijske tehnologije za izboljšanje javne administracije, večjo dostopnost, prijaznost do uporabnika, transparentnost, učinkovitost in zmanjšanje stroškov. S tem pa je zelo povezano tudi sočasno optimiziranje in poenostavljanje procesov ter izboljšanje organizacije, ki vodi v odstranjevanje administrativnih ovir. Uspeh, ki ga je Slovenija dosegla, je rezultat posvečanja podatkovnim bazam in njihovi dostopnosti, pri čemer je v veliko pomoč informacijska tehnologija. Poleg tega so se v slovenski javni upravi osredotočili na tiste storitve, ki jih državljani in podjetja pogosto potrebujejo. Hkrati so se zavedali, da morajo biti storitve e-uprave prijazne do uporabnika, saj se jih v primeru neučinkovitosti ljudje ne bodo več posluževali. Zato je pomembno vsako rešitev obsežno testirati, preden se jo ponudi na trgu.

Pri e-demokraciji gre za sodelovanje ljudi preko sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij, kot je internet. Ponuja nove kanale za komunikacijo med državljani, poslanci in vlado, kar lahko prispeva k boljšemu sodelovanju državljanov v demokratičnem procesu.

Tako e-uprava kot e-demokracija delujeta preko spletnega mesta in približujeta informacije do praktično vseh storitev uporabnikom iz naslanjača, tako se informirajo na hiter in udoben način, prav tako pa imajo tudi možnost, da o stvareh podajo svoje mnenje in tako sodelujejo pri odprtosti javne uprave. Tako imajo državljani pravico do vpogleda v vse informacije, ki se hranijo v elektronski obliki in so javno lahko dostopne.

## 6 ZAKLJUČEK

S sprejetjem Ustave Republike Slovenije leta 1991 je Skupščina Republike Slovenije že v prvem členu nakazala, da je Slovenija demokratična republika. Prehod v demokratični sistem pomeni tudi možnost odločanja državljanov o javnih zadevah neposredno ali posredno. Dejansko gre torej za prenos odgovornosti odločanja na državljanke.

Da se ta odgovornost lahko udejanji oz. da se demokracija izvršuje, ima država za svoje delovanje strokovni izvršilni mehanizem – javno upravo. Javna uprava je tako aparat s katerim država izvršuje svoje cilje in dosega svoje koristi. Tukaj se kaže povezanost med demokracijo in javno upravo, katerih vezni člen je država. Le ta ima namreč dolžnost upoštevati voljo ljudstva, ki jo izvrši aparat države – javna uprava. V tem kontekstu gre torej za sklenjeni krog razmerja med javno upravo in državo, ki ju vodi bistvo demokracije – volja ljudstva.

Odnos med demokracijo, javno upravo in državo je zelo tesen in med seboj povezan, saj ob odsotnosti enega izmed členov sistem ne bi deloval. Vsak sistem v realnosti skuša delovati kar se da v okviru demokratičnih načel, a to skoraj ni mogoče, saj se tudi države z najdaljšo tradicijo demokratične ureditve napisanim načelom lahko le približajo, ne pa jih popolnoma v celoti uresničijo. V mladi, s preteklostjo obremenjeni državi, kot Slovenija je, je situacija podobna. Država z delovanjem preko javne uprave z demokratičnimi načeli želi uresničiti vse v ustavi zapisane člene, a v realnem vidimo, da je to precej utopična naloga. Na tem mestu si lahko le želimo, da bodo razmere v naši državi ostale takšne, kot so, ali celo boljše.

Sodoben svet s sodobnimi pogledi in "predrugačenjem vrednot" zahteva tudi nov pogled na demokracijo, državo in javno upravo. Gotovo je ena izmed poti oz. možnosti za tak način tudi e-demokracija. E-demokracija med drugim približuje pridobivanje relevantnih informacij, ki državljanom omogočajo enakopraven in osveščen vstop v javno sfero, sodelovanje v deliberativnih procesih in aktivno participacijo v demokratičnem delovanju sodobnih družb. Uporabljajo se predvsem državni portali, kot so e-uprava, ki omogoča uporabnikom hitre in dostopne podatke za področja urejanja življenjskih dogodkov, kot so rojstvo otroka, selitev, zaposlitev... Na straneh obveščajo o pomembnih aktualnih zadevah, kot so objave shodov in javnih prireditev, objave ponudb za prodajo kmetijskih zemljišč, zakonodaja, e-demokracija, register predpisov Slovenije, sodni register, kataster, zemljiška knjiga, vpogled v lastne osebne podatke, predsedovanje Slovenije Evropski uniji, konference itd. Za razvoj in boljšo obveščenost prebivalcev se zelo priporoča ogled in uporabljanje teh storitev, saj nudijo predvsem enostavnejši dostop in možnost informiranja o pomembnih zadevah.

Vprašanje je, ali e-demokracija v današnjem času že dovolj močno podpira prvotno bistvo demokracije, torej samega delovanja javne uprave in posledično države. Gotovo je, da je osveščenost in poznavanje sodobne informacijske tehnologije realno bolj v domeni mlajše populacije. Večina državljanov zaenkrat še ni "okusila" možnosti soodločati preko elektronske pošte ali drugih možnosti komuniciranja z državo preko

e-javne uprave. Pa jo je mogoče na drugačen način, bolj neposreden? Iskreno dvomim, saj imata glede na vsakodnevne izkušnje javna uprava in država kot aparat nizek ugled pri državljanih, ki so tako edino možnost soodločanja in neposrednega okušanja uveljavljanja demokracije okusili preko volitev. Menim, da bo tudi z večjo tehnološko pismenostjo in razširjanjem informacijske kulture komuniciranja neposredno sodelovanje državljanov pri soodločanju in soupravljanju neznatno (če izvamem volitve), dokler bo odnos do demokracije le vrednotnega smisla in ne toliko dejanskega ali dokler bo odnos do javne uprave in državnega aparata na nizki ravni.

Naj izpostavim še pomemben faktor k zanesljivi upravi, ki je bila nujna, ne zadostna, ampak zelo pomembna, to je Webrova birokracija. Weber je postavil deset bistvenih zahtev, ki jih mora izpolniti osebje takšne učinkovite in zanesljive uprave, ki veljajo še danes. Popolnoma jasno pa je, da zanesljiva uprava ni možna, če zahteve niso izpolnjene, če so hierarhija in pristojnosti nejasne, če izbira ne temelji na strokovnosti, če so plače prenizke ali če je kariera negotova ter pomanjkljiv nadzor in disciplina. Vendar pa so kritiki tega modela ugotovili, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odseva dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter jasnost pomena zakonodajnih odločitev ob hkratnem zanikanju subjektivne interpelacije navidez jasnih zakonov. Prav tako ne vsebuje kolektivnih mehanizmov zoper disfunkcije sistema, ker že vnaprej ni določen koncept orisa dejanskega dogajanja v upravi, ki bi napake sploh zaznal kot disfunkcije pri nadzoru nad upravnim delovanjem ali pri komuniciranju. Pasiviziranje ustvarjalnosti, formalizem, prelaganje dela ali brezdušnost vodijo v organizacijsko okostenelost in odmik od realnosti. Model ne upošteva vplivov iz okolja. Treba je priznati vsaj potrebo po diskreciji upravnih delavcev na temelju njihove strokovne usposobljenosti, seveda ob nekem nadzoru. Modernjši izziv, ki je sledil temu klasičnemu, webrovskemu modelu birokratske države, pa je NUJS in prevladuje v razpravah o modernizaciji javne uprave v zahodnih demokracijah in je bolj usmerjen k nadzoru rezultatov in ciljev, ki naj bi se dosegli. Zanimivo izhodišče je tudi, da NUJS ne gleda samo na smotrnost izvajanja javne službe, pač pa vidi te pomanjkljivosti kot problem političnega vodenja in upravljanja. Vgrajeni primanjkljaj demokracije, politična preglednost in nadzor vodijo k neučinkovitosti in nezanesljivosti javne uprave in obratno. Če nekdo sprejme ta argument, ki se sicer pogosto izgubi v retoriki o »zmanjšanju stroškov in učinkovitejši javni službi«, potem je NUJS vsaj teoretično ne alternativa, pač pa nujna predpostavka za demokratično izvajanje javne (državne) uprave.

## **VIRI IN LITERATURA**

BREJC Miha, Ljudje in organizacija v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002.

BREZOVŠEK Marjan, ČRNČEC Damir. Demokratična uprava in tajnost podatkov. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.

CANFORA, Luciano. Demokracija. Zgodovina neke ideologije. Modra zbirka – Delajmo Evropo, Ljubljana, 2006.

COLNAR, dr. Marko. Kako do prenove slovenske uprave. GV Založba, Ljubljana, 2006.

FERFILA Bogomil, Kovač Polonca, Žurga Gordana, Klinar Igor, Plaznik Aneta. Ekonomski vidiki javne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.

HELD, David. Modeli demokracije. Univerzitetna konferenca ZSMS, knjižnica revolucionarne teorije, Ljubljana, 1989.

KOVAČ, Polonca. Pravni in socialni vidiki javnih pooblastil. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.

MOSES I. FINLEY. Antična in moderna demokracija. Krtina d.o.o., Ljubljana, 1999.

PERENIČ, Anton. Uvod v pravo. Visoko policijsko – varnostna šola, Ljubljana, 2002.

ŠINKOVEC, dr. Janez. Pravna, demokratična in socialna država. ČZP Enotnost, Ljubljana, 1996.

TOŠ Niko, Bernik Ivan. Demokracija v Sloveniji, Prvo desetletje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.

Ustava Republike Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2003.

VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002.

ZVER, Milan. Demokracija v klasični slovenski politični misli. Orbis, Ljubljana, 2002.

ŽURGA, Gordana. Kakovost državne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.

Internetne strani:

E-uprava: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija>, 20.02.2008

Državni zbor Republike Slovenije: <http://www.dz-rs.si>, 23.04.2008

Socialni demokrati: <http://www.socialnidemokrati.si>, 23.04.2008

Vlada Republike Slovenije: <http://www.vlada.si>, 23.04.2008

Vlada Republike Slovenije: [http://www.vlada.si/predstavitev\\_vlade](http://www.vlada.si/predstavitev_vlade), 26.10.2008

Pravni viri:

Zakon o javnih financah

Zakon o gospodarskih javnih službah

Zakon o zavodih

Zakon o državni upravi

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja

## **SEZNAM SLIK IN TABEL**

Slika 1: Različice demokracije.....	13
Tabela 1: Prednosti, slabosti in nevarnosti demokracije.....	15
Tabela 2: Primeri različnih odnosov med strankami javne uprave in izvajalci storitev.....	34
Tabela 3: Tipologija storitev elektronske uprave.....	51

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV**

itd. = in tako dalje

NUJS = novo upravljanje javnega sektorja

RS = Republika Slovenija

t.i. = tako imenovano

tj. = to je

URS = Ustava Republike Slovenije

ZDU-1 = Zakon o državni upravi

ZGJS = Zakon o gospodarskih javnih službah

ZDIJZ = Zakon o dostopu do informacij javnega značaja

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

Urška Vozel, rojena 24.03.1982, stanujoča Krašce 14, Moravče, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom Demokracija in javna uprava.

Diplomsko delo lektorirala Mateja Štrajhar.