

Marjan BREZOVŠEK*

IZVIRNI
ZNAŠTVENI
ČLANEK

TEORETIČNI POJEM UPRAVE

Povzetek. *Opredelitev teoretičnega pojma uprave je celostna in zapletena metodološka operacija. Tradicionalna doktrina izhaja iz pravno-političnih izhodišč. Vendar pa je za opredelitev sodobnega teoretičnega pojma uprave potrebno razumeti tudi moderno teoretično zamisel sestavljenega upravnega sistema kot sredstva družbene regulacije. Nasproti "državnemu" modelu uprave danes v svetu prevladujejo modeli uprave, ki izhajajo iz zamisli družbene funkcije države in uprave in njihove vloge pri uresničevanju splošne družbene dobrobiti (bono publico). Zamisel družbene funkcije uprave je utemeljena na tem, da izvajanja upravne dejavnosti države ne smemo zožiti izključno na izvajanje državne oblasti (v smislu izdajanja zapovedi in izvajanja prisile do podanikov), pač pa da izvajanje upravne dejavnosti predvsem pomeni izvajanje javnih služb kot dejavnosti, s katerimi se ustvarjajo in zagotavljajo pogoji, ki so nujni za državljane oz. njihovo usakdanje življenje in delo in prispevajo k splošnemu razvoju in napredku družbe kot celote.*

Ključni pojmi: *uprava, upravno pravo, javne službe, družbena regulacija.*

Pri proučevanju katerega koli družbenega ali kakšnega drugega pojava moramo v prvi vrsti opredeliti njegov *pojem* in po potrebi opredeliti ožji in širši pomen tega pojma in sicer glede na to, ali ta pojav proučujemo v celoti ali samo njegov(e) del(e) oziroma njegov stan, značilnost in podobno. To je še posebej pomembno za *pojem uprave* glede na večstranskost pomena tega pojma.

Že od samih začetkov znanstvenega ukvarjanja z upravo (od druge polovice 18. stoletja) beležimo poskuse opredelitve njenega pojma, toda neko natančno in vseobsežno opredelitev, ki bi v vsakem pogledu ustrezala zlasti temeljnim pravilom definiranja, težko najdemo. Razlogi so različni: to so predvsem dinamičnost in širina upravnih funkcij ter različnost subjektov, ki jih opravljajo, kot tudi vidikov, s katerih se uprava obravnava. Vsi ti razlogi so pogojevali, da so bili pristopi k teoretični opredelitvi pojma uprave različni, z različnih vidikov pa so nastale tudi različne opredelitve.

*Dr. Marjan Brezovšek, docent na Fakulteti za družbene vede.

S teoretičnega vidika sta uprava in upravljanje *celostna* pojma, ki zajemata najmanj dva osnovna pomena: *upravljanje s stvarmi*, tj. opravljanje dejavnosti tehnološke regulacije delovnega procesa na podlagi specializiranih izkušenj in znanja (npr. industrijske proizvodnje) in *upravljanje z ljudmi*, tj. opravljanje avtoritativnih dejavnosti s pomočjo politične oblasti in (pri)sile (npr. izdajanja zapovedi in drugih oblik prisile).

Misel o potrebi ločitve *upravljanja* od *vladanja* se je pojavila v začetku 19. stoletja z idejo, da "mora vladavino nad ljudmi zamenjati upravljanje s stvarmi" (Henri de Saint-Simon). Ideja, da naj upravljanje zamenja vladanje, se je še posebej izoblikovala na začetku 20. stoletja v solidarističnih zamislih družbenih funkcionalistov o upravi kot izvajalcu upravne dejavnosti in javnih služb. Po tem pojmovanju, iz katerega izhaja tudi sodobna zamisel o upravi kot sredstvu družbene regulacije, uprava ni več (in ne more biti) del države kot organizacije z *monopolom fizične sile in prisile* (v rokah vladajočega razreda, kot se je temu včasih reklo).

Različnih opredelitev pojmov uprave in upravljanja je skoraj toliko, kolikor je avtorjev, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem.¹ Opredelitev teoretičnega pojma uprave je namreč zelo zapletena metodološka operacija. Vsebinsko tradicionalna doktrina izhaja iz pravno-političnega stališča. Vendar pa je za opredelitev sodobnega teoretičnega pojma uprave potrebno razumeti tudi moderno teoretično zamisel sestavljenega upravnega sistema kot sredstva družbene regulacije.

Izhodišče *pravno-političnih zamisli* pri opredeljevanju teoretičnega pojma uprave je *delitev oblasti*, ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od t.i. *pravnih funkcij državne oblasti*. Po tem mnenju je dejavnost države kot izvrševanje politične oblasti pravno urejena, zato se tudi uprava - v obliki *upravne funkcije* - pojavlja kot *posebna funkcija* državne oblasti.

Uprava je v sodobnem pomenu besede nastala iz relativno neizdiferencirane državne strukture absolutističnih držav 17. in 18. stoletja.² Reakcijo na državo in upravo kot "osebno sredstvo oblasti in vladanja" monarha ("država - to sem jaz")³

¹ Namen tega prispevka ni niti postavljanje njihovih novih opredelitev niti polemiziranje z obstoječimi trditvami. Razpon opredelitev pa je velik in sega od negativnih preko formalnih do materialnih.

² Za leto rojstva državne uprave v današnjem smislu (pomenu) se smatra leto 1660. Glavne evropske monarhije tega obdobja - Anglija, Francija, Avstrija, Prusija - so slučajno hkrati izpeljale reforme državne organizacije, ki so bile nujen pogoj za uresničitev absolutističnega koncepta: prehod iz patrimonialnega (dednega) na profesionalni način upravljanja. Legitimnost oblasti se ni več izvajala iz lastništva nad zemljo, ampak iz legitimnosti monarhične institucije kot takšne, kot so to teoretično obrazložili Machiavelli, Bodin, Hobbes.

³ Ta znaní izrek (*L'Etat c'est moi*) se pripisuje francoskemu kralju Louisu XIV (1638-1715) in simbolizira nek poseben sistem enotnosti oblasti, v katerem je vsa oblast skoncentrirana v osebnosti monarha-absolutista.

inspirirajo nauki o delitvi oblasti⁴, uresničijo pa meščanske revolucije konec 18. stoletja v Evropi in Ameriki. Nove družbene sile obravnavajo *parlament* kot temeljno sredstvo omejevanja absolutistične oblasti, medtem ko *upravo* (utemeljeno) smatrajo za "dvojljivi instrument monarhije". S prihodom na oblast pa takšno stališče spremenijo in uprava postaja vse bolj enakopraven partner v delitvi oblasti.⁵

a) *Uprava in delitev oblasti*. Delitev oblasti je organizacijsko načelo, na katerem temeljijo sodobni pravni in politični sistemi oblasti.⁶

Moderno zamisel o delitvi oblasti je prvi opredelil angleški politični in pravni filozof *John Locke* (1632-1704) v delu *Dve razpravi o vladi* (*Two Treaties on Government*) leta 1688-90, izdelal pa francoski politični mislec *Charles Montesquie* (1689-1755) v delu *O duhu zakonov* (*De l'Esprit des lois*), ki je bilo objavljeno 1748. leta. Po Montesquieuju, ko "isti človek ali isto telo združi v svojih rokah tako zakonodajno oblast kot upravo, je svoboda nemogoča, kajti v pravu nihče ne more biti omejen s svojo lastno voljo, pač pa s tujo". (Montesquieu, *O duhu zakonov*).

Locke, Montesquieu, pa tudi Madison in Hamilton tako vidijo v *napetosti*, ki izvira iz možnosti medsebojnega zoperstavljanja nosilcev glavnih funkcij države - zakonodaje, izvrševanja zakonov, upravljanja oziroma vodenja državne politike, vzdrževanja meddržavnih odnosov, sojenja, pa tudi personalnih zadev in nadzora - končno odkrito metodo zaščite svobode posameznika v politični ureditvi. To zoperstavljanje imenujejo "*ločevanje oblasti*" (*separation of powers*) in odtelej načelo delitve oblasti sprejemajo vse ustave, ki želijo zagotoviti demokracijo v politiki. Nauk o delitvi oblasti je mogoče razumeti samo v luči konstitucionalne tradicije. Nauk je bil prvokrat izoblikovan sredi 17. stoletja v Angliji, stoletje kasneje pa je imel že nekaj izoblikovanih sistemskih različic. Štiri so se nanašale na uveljavljanje svobode in splošnega interesa, peta pa se je zavzemala za učinkovitost države.

1. *Vladavina prava*. Eno od zagotovil vladavine prava je, da tisti, ki "ustvarjajo" pravo, ne sodijo in ne kaznujejo kršitev prava. Vendar pa načelo vladavine prava, kot ga je razumel Locke, ne zahteva, da uslužbenci izvršne oblasti nimajo nikakršnih diskrecijskih pooblastil oziroma pooblastil, da tudi sami ustvarjajo

⁴ *Nauk o delitvi oblasti je celota organizacijskih načel, ki so jih skozi stoletja izoblikovali najpomembnejši politično pravni pisци na Zahodu, v njih pa videli nujna sredstva, s katerimi je mogoče doseči ali zavarovati pomembne vrednosti. Intelktualna tradicija konstitucionalizma je širok tok, ki ne zadeva samo načel organizacije oblasti, ampak tudi celo vrsto družbenih, kulturnih in ekonomskih predpostavk, katerih izpolnitev je nujna za uspeh celotnega projekta. V pozitivnem smislu je cilj konstitucionalizma zgodovinsko oblikovan kot "svoboda", "javni interes", "skupno dobro" ali "vladavina prava". V negativnem smislu je bil cilj konstitucionalizma preprečevanje "tiranije" oziroma velikih zlorab državne oblasti.*

⁵ *Te družbene in politične realnosti izražajo zlasti t.i. organske teorije, po katerih zakonodaja predstavlja "samodoločanje" države, medtem ko izvršno-upravna oblast predstavlja "abstraktno dejanje" države, ki se naprej konkretizira na vladanje in na upravo v ožjem smislu. Gl. Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*, I.G. Cotton, Stuttgart, 1896 in drugi.*

⁶ *V pravni in politični literaturi najdemo številne modalitete organizacije oblasti in državnih funkcij, ki izhajajo iz načela delitve oblasti. To so dualistično, trilateralistično in kvadrilateralistično pojmovanje o številu in vsebini državnih funkcij. Gl. Smiljko Sokol, *Organizacija vlasti*, Zagreb, 1988.*

pravne predpise. Zahteva je le, da so ti ukrepi in pravila postavljeni znotraj meja splošnih zakonov, ki jih je sprejela legislativa.

2. *Odgovornost.* Ta verzija je povezana z vprašanjem odgovornosti državnih uslužbencev. V vseh modernih oblikah demokracije izvoljena zakonodajna skupščina sodeluje tudi pri tej funkciji, kot to počno tudi sodišča, ponekod ombudsman, drugje pa tudi samo volilno telo.

3. *Splošni interes.* V začetku je veljalo, da člani parlamenta zagovarjajo predvsem svoje posebne in ne splošnih interesov. Vendar danes odločitve parlamenta izhajajo iz pogajanj in kompromisov med skupinami s konfliktnimi interesi, ki jih pluralisti najpogosteje vidijo vgrajene v splošne interese. Ta verzija je danes univerzalno veljavna.

4. *Ravnotežje.* Ta različica delitve oblasti, ki je nastala iz angleške teorije mešane ustave, predpostavlja, da imajo legislativa, eksekutiva in (medtem že vzpostavljena) sodna veja oblasti pooblastila nadzorovati izvrševanje primarne funkcije drugih oblasti. Danes večina ljudi z delitvijo oblasti razume prav to verzijo. Največji vpliv na oblikovanje te verzije so imeli utemeljitelji ameriške ustavnosti z idejo o izvolitvi vodje eksekutive in njegovo pravico, da z vetom nadzoruje legislativo.

5. *Učinkovitost.* V 19. stoletju je bila kritika delitve oblasti najpogosteje usmerjena v zoževanje učinkovitosti države, medtem ko se je v 17. in 18. stoletju merilo ravno obratno. Ta verzija je bila zgrajena na predpostavki, da je mogoče zahtevo po ohranitvi svobode in javnega interesa izpolniti samo, če zakone sprejema ena velika predstavniška skupščina; ker pa zaradi svoje velikosti ne more izvrševati zakonov z "nujno tajnostjo in hitrostjo", je potrebna neka manjša organizacija, ki bi opravljala izvršno funkcijo.

b) *Upravna in izvršna oblast.* Glede vprašanja, koliko je *funkcij države* in katere so, naletimo v teoriji na različna stališča. V pravni in politični teoriji obstaja več modalitet organizacije oblasti in državnih funkcij, ki izhajajo iz načela o delitvi oblasti. Tako med drugim razlikujejo dualistično, trialistično in kvadrilistično pojmovanje o številu in vsebini državnih funkcij. Nekateri govorijo le o *dveh* funkcijah: o zakonodajni in izvršilni, ki se nadalje deli na upravno in sodno. Najbolj pogosta je *klasična* delitev na zakonodajo, upravo in sodstvo. Pogoste so (bile) tudi opredelitve o *štirih* funkcijah oziroma vrstah dejavnosti: zakonodajni, izvršilni, upravni in sodni dejavnosti. V vseh primerih, tudi ko naštevajo še več funkcij, nastopa uprava kot *samostojna* funkcija države oziroma kot *posebna državna dejavnost* tudi tam, kjer jo smatrajo kot podfunkcijo. Problematična pa je največkrat *razmejitev* med izvršno in upravno oblastjo, čeprav so tudi na splošno vprašanja o problemih izvršne oblasti tako zgodovinsko kot primerjalno številna in kompleksna.

Pri obravnavanju delitve oblasti je treba upoštevati *subjektivni red*, ki ga predstavljajo svoboščine in pravice subjektov, in *objektivni red*, pri čemer gre za razmejitev pristojnosti med državnimi organi. Res je glavni smoter delitve oblasti v tem, da se posamezne veje omejujejo, da se preprečujeta monizem v sistemu odločanja in možnost zlorabe pravic, ter da se zagotavlja uresničevanje pravic in svoboščin subjektov. Delitev oblasti pa zagotavlja tudi *funkcionalnost države*, za kar je med drugim pogoj ohranitev ravnotežja med državnimi organi. Nobena veja oblasti ne

sme doseči večje moči proti drugim brez ustavne podlage. Zato nobeni veji oblasti ni mogoče odvzeti pristojnosti, ki so za njo tipične. Pri razmejevanju pristojnosti med vejami oblasti ne sme priti do *posegov v bistveno funkcijo drugega nosilca funkcij*. Zato je temeljno pravilo zagotoviti organizacijsko in funkcionalno delovanje delitve oblasti, ki je namenjeno porazdelitvi politične moči, odgovornosti in kontrole. Usmerjeno je tudi v to, da so državne odločitve pravilne, kar pomeni, da jih sprejmejo organi, ki imajo za to prednosti glede na svojo organizacijo, sestavo, funkcije in postopke, kar vse naj privede tudi do učinkovitosti odločitev.

Tradicionalno se v sistemih delitve oblasti smatra, da je *izvršna oblast* (eksekutiva) veja državne oblasti, ki ji je zaupana *funkcija izvrševanja zakonov*, ki jih je sprejel zakonodajni organ oblasti (parlament). Vendar pa je problem v tem, z logičnega vidika, da izvršna funkcija (kot dejavnost izvrševanja zakonov) predpostavlja tako *sprejemanje podzakonskih aktov* (npr. uredb) kot tudi *sprejemanje posamičnih aktov*. Ti slednji so lahko *sodni* (sodbe) in *upravni* (odločbe), kar pomeni, da izvršna funkcija zajema tako sodno kot upravno funkcijo. Zato se uvaja dopolnilno merilo razmejitve, ki sodno in upravno funkcijo ločuje glede na organe, ki ju opravljajo. Z drugimi besedami, sodno funkcijo izvajajo sodišča, upravno pa organi uprave. Vendar pa *ostaja nerazmejena* prav razlika med izvršno in upravno funkcijo. Pravzaprav po tem stališču ni mogoče ugotoviti bistvene razlike med izvršno in upravno funkcijo, tako da zanj ta razlika ne obstaja. Značilna ilustracija tega pristopa je stališče znanega avstrijskega pravnega teoretika, tvorca t.i.m. čiste teorije prava, *Hansa Kelsena* (1881-1973), ki poudarja, da zakonodaja (to kar se v rimskem pravu imenuje "legis latio") predstavlja ustvarjanje zakonov (leges). Ko pa se govori o "izvrševanju", je potrebno natančno vedeti, kaj se izvršuje, kajti splošne pravne norme izvršuje ne samo izvršna oblast, ampak tudi sodna. Razlika je samo v tem, da "je v enem primeru izvrševanje splošnih pravnih norm poverjeno sodiščem, v drugem pa t.i. izvršnim oziroma upravnim (administrativnim) organom.

Vendar pa se v primerjavi s tem tradicionalnim stališčem danes posebej poudarja, da se funkcije izvršne in upravne oblasti ne morejo popolnoma izenačiti, ker se izvršna oblast danes ne ukvarja samo z izvrševanjem zakonov, pač pa tudi z *oblikovanjem politike* oziroma sprejemanjem najpomembnejših, t.i. strateških političnih odločitev. To pomeni, da izvršna oblast ni več samo funkcija izvrševanja zakonov, ampak tudi resnični center politične moči in odločanja ter gravitacijski center politične oblasti. Na tej podlagi je mogoče razmejiti izvršno in upravno funkcijo v vsebinskem smislu, ker izvršna funkcija vse bolj predpostavlja *vođenje politike* (posebno izraženo v pooblastilu vlade, da parlamentu predlaga zakone), medtem ko upravna funkcija zajema sprejemanje upravnih odločitev, katerih cilj je *vsakodnevno operativno izvrševanje konkretnih nalog, ki jih ima država. Tako se je pokazalo, da je uporaba termina* izvršna funkcija postala neustrezna in bi bilo bolje namesto tega izoblikovati dve novi funkciji države oblasti, *funkcijo vlade in upravno funkcijo*.

c) *Pravna država, legalnost in legitimnost*. S pojmovanjem delitve oblasti se povezuje tudi *načelo pravne države*, kar med drugim pomeni, da ustava na podlagi demokratičnosti vzpostavlja razmerja med vejami oblasti, ki nastanejo z de-

litivjo. Zato je institucionalna predpostavka parlamentarne vladavine v tem, da je *vlada z upravo* ustavni organ s samostojnimi pristojnostmi, ki ne morejo biti nadomeščene z odločitvami parlamenta. Temu pripada le kontrola nad njenim delovanjem. Že *Stuart Mill* je poudaril, da resnična vloga parlamenta ni v tem, da opravlja zadeve vlade, temveč v tem, da jo nadzira, njeno dejavnost osvetljuje pred javnostjo in jo tako prisili, da ravnanje pojasnjuje in utemeljuje, ter da v primeru zlorab in kršitev ustave in zakonov uveljavi njeno odgovornost. Zakonodajna funkcija pomeni zagotavljanje delovanja državnih institucij, ne more pa biti vseobsegajoča in kompetenčno nevtralna.

Zamisel pravne države in načelo vladavine prava sta veliki pridobitvi evropske in svetovne civilizacije. Glede na upravo je poseben pomen pravne države v tem, da zagotavlja *legalnost* (zakonitost) upravnih odločitev. Brez pravne države si ni mogoče zamisliti sodobnega upravnega sistema. Kot tvorba 19. stoletja zamisel pravne države predpostavlja *normativistični* model ureditve družbenih odnosov, po katerem se s pravnimi normami (zakoni in podzakonskimi akti) predpisujejo pravila družbenega ravnanja. Na podlagi splošnih pravnih norm se sprejemajo posamične pravne norme v obliki posamičnih pravnih aktov (razsodb sodišč in odločb organov uprave), ki neposredno vplivajo na ravnanje ljudi.

Vendar pa koncept pravne države v svoji izvorni obliki, ki predpostavlja, da je nek *postopek oblasti upravičen* že s tem, da je *legalen*, t.j. v skladu z nekim predpisom, danes ne bi mogel biti uresničen brez velike nevarnosti za splošne demokratične pridobitve (zadostuje omeniti nacistične in rasistične režime). Zaradi tega uresničevanje koncepta pravne države danes ne more predstavljati cilja, ampak samo *nujno predpostavko* za vladavino prava, uresničevanje ustavnosti in zakonitosti, pravice in pravičnosti. V primerjavi s tem prvobitnim konceptom pravne države sodobne zamisli izhajajo iz tega, da je v državi za izvajanje oblasti razen legalnosti nujna tudi *legitimost*, to je upravičenost njenega delovanja v vsakem konkretnem primeru. Zato nek postopek (npr. sprejemanje zakona, uredbe ali posamičnega akta) ne postane legitimen že s tem, da ga je izpeljala država ali nek njen organ, temveč se mora upravičenost vsakega konkretnega postopka ali akta ocenjevati tudi na podlagi upravičenosti njegove vsebine.

Glede na upravo to pomeni, da tudi dejavnost uprave ne postaja legitimna (upravičena) že samo s tem, da jo izvaja na legalen način. Zato se danes smatra, da mora koncept legalnosti upravne oblasti odstopiti mesto konceptu legitimnosti (upravičenosti) upravnega delovanja. Legitimnosti oblasti ni mogoče več iskati v njenem nastanku, pač pa v njenem *delovanju*. Ta obrnjeni vrstni red opazovanja ne postavlja pod vprašaj samo tradicionalnih pravnih stališč o odnosu med upravo in pravom, ampak v veliki meri spreminja tudi splošni pogled na upravo. V tem smislu "uprava ni več samo služkinja vnaprej postavljenega pravnega reda in postaja gibalno družbenih tokov, v katerih zavzema pomembno, če že ne tudi najpomembnejše mesto". (S.A. Mescheriakoff 1990, 309).

d) *Teoretični pojem državne uprave*. Teoretični pojem državne uprave, ki je nastal v Nemčiji v drugi polovici 19. stoletja, izhaja iz zaprte in abstraktne miselne konstrukcije na podlagi legalističnega pozitivizma in normativistične dogmatike. Po tem pristopu je pojem uprave v teoretičnem smislu skonstruiran kot t.i. *funkcija*

državne uprave, ki je zožena na avtoritativno izvrševanje zakonov s pomočjo sprejemanja "upravnih aktov" kot posamičnih aktov oblasti, in izvajanja "upravnih dejanj" kot materialnih dejanj prisile. Tvorec tega pristopa je znani nemški pravni mislec *Georg Jellinek* (1851-1911).

Takšen teoretični koncept državne uprave (v Nemčiji in drugih razvitih evropskih državah je bil opuščen že pred pol stoletja in več) pa je - postavljen v okvir t.i. *razrednega bistva* države in prava - prišel zlasti do izraza konec tridesetih in poln zamah dobil v štiridesetih in petdesetih letih tega stoletja v Sovjetski Zvezi in drugih socialističnih državah. Po tem pristopu je država organizacija vladajočega razreda za zaščito razrednih interesov s pomočjo monopola fizične sile, medtem ko je izvajanje uprave osredotočeno na zbiranje davkov, politično represijo, upravljanje vojske, zaščito družbene ureditve in državne varnosti itd. Povzdigovanje celote upravnih organov v neko brezoblično in vsemogočno gmoto je seveda nevzdržno, čim začnemo obravnavati njihovo stvarno družbeno vlogo.

Seveda moramo tudi tu poudariti, da so stališča o tem, kaj je bistvo državne uprave, na moč različna in da poznamo temu primerno dokajšnje število različnih teorij. Še najbližje zgornjim trditvam so tiste opredelitve, ki v upravi vidijo zgolj dejavnosti izvrševanja oblasti na določen način (državno, avtoritativno) in izhajajo iz klasičnega bistva države in prava, zapostavljajo pa neavtoritativne dejavnosti (delovanje). Poleg tega državna uprava omogoča uresničevanje nalog države tako s pravnimi kot izvenpravnimi sredstvi. Glede na to, kakšna sredstva so uporabljena, ločimo dve sferi upravnega delovanja. Prvo imenujemo *upravno-pravno delovanje*, kamor spada npr. vodenje upravnega postopka, izdajanje upravnih odločb ali izdajanje abstraktnih upravnih aktov, drugo pa *izvenpravno-upravno delovanje*, v katero štejemo pripravljanje analiz, elaboratov in poročil, prirejanje posvetovanj, nudenje pravne, tehnične in druge pomoči itd.

Večina pojmovanj uprave (tudi zgornje) spada v funkcionalni pojem uprave (*v materialnem smislu*), po katerem je državna uprava takšna oblika izvrševanja državne oblasti in opravljanja temeljnih in drugih nalog države, formuliranih v pravnih predpisih, ki sestoji iz izdajanja subjektivnih aktov, aktov pogojev in materialnih aktov. Uprava je nujno potrebna pomožna dejavnost, ki omogoča, da lahko nemoteno tečejo procesi v temeljni dejavnosti. Upravno dejavnost pa sestavljajo dejanja, ki imajo svoje značilnosti in sestavljajo celoto, kar pomeni, da je to posebna strokovna dejavnost. Takšen pristop je v bistvu *instrumentalen*, saj zajema le odločanje v okviru že sprejetih splošnih odločitev in strokovno pomoč pri odločanju na vseh nivojih. Širše opredelitve poskušajo zajeti celoten proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev, torej sam proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju.

Formalne teorije se lotevajo problema drugače. Med njimi je najbolj znana *negativna* teorija, ki jo je zlasti zastopala stara avstrijska teorija. Po njej je državna uprava tisto, kar ostane od delovanja države, potem ko izločimo zakonodajo in sodstvo. Formalne teorije torej jemljejo za izhodišče obstoj treh funkcij oblasti. Omenimo naj še *organsko* teorijo, ki jo je v Franciji zastopal *Waline*, pri nas pa profesor *Pitamic*. Jedro te teorije je v zatrjevanju, da je državna uprava tisto delovanje, ki ga opravljajo upravni organi. *Marcel Waline* trdi, da upravne funkcije ni mogoče

definirati po lastnem predmetu in da je upravna dejavnost pač tisto, kar delajo javni, upravni uslužbenci.

e) *Teoretični pojem uprave kot javne službe*. Nasproti "državnemu" in "razrednemu" modelu uprave se je zlasti v evropskih državah uveljavil koncept, ki izhaja iz *družbene funkcije države in uprave* in njihove vloge v uresničevanju splošne družbene dobrobiti (*homo publico*). Koncept socialne funkcije oziroma družbene vloge uprave poudarja, da se izvajanje upravne dejavnosti države ne more zožiti izključno na izvajanje državne oblasti, pač pa izvajanje upravne dejavnosti predpostavlja predvsem izvajanje javnih služb kot dejavnosti, v katerih se oblikujejo in zagotavljajo pogoji, ki so nujni za vsakodnevno življenje in delo državljanov in ki prispevajo k splošnemu razvoju in napredku družbe kot celote. Po tem pristopu, katerega tvorec je znani francoski pravni mislec *Leon Duguit* (1859-1928), se državna javna oblast v pogojih sodobnega materialnega in kulturnega družbenega razvoja *preobraža* v javno službo z nalogo, da zagotavlja pogoje, ki so nujni za razvoj in napredek družbe na področju izobraževanja, socialne politike, zdravstvene zaščite, znanstvenih raziskav, zaščite narave, gospodarskega razvoja idr. Sodobni koncept uprave, ki nudi t.i. javne storitve in dobrine, je tako izšel iz pojmovanja države kot organizacije, katere družbena funkcija je izvajanje javnih služb oziroma nudenje javnih storitev.

V primerjavi s tradicionalnimi in novejšimi pravno-političnimi zamislimi uprave izhaja moderni teoretični pojem uprave iz uprave kot *sestavljenega upravnega sistema medčloveškega sodelovanja za družbeno regulacijo*.

Splošni gospodarski in družbeni razvoj je ob velikem obsegu državnega poseganja in normativnega urejanja opozoril na dejstvo, da družbene regulacije v vodenju javnih zadev ni mogoče več obravnavati kot *marginalne dejavnosti* v primerjavi s temeljnimi družbenimi procesi. Družbena regulacija, ki jo izvaja uprava, tudi sama postaja *temeljni* družbeni proces in predstavlja bistveno predpostavko gospodarske učinkovitosti kulturnega razvoja in splošnega družbenega napredka v pogojih razvite industrijske in urbanizirane družbe (Eugen Pusić, 1989).

Ob koncu 19. in v začetku 20. stoletja uprava postane iniciator in koordinator družbeno nujnih in koristnih zadev (v zdravstvu, šolstvu, prometu, komunalnih službah in drugje), atributi oblasti, ki niso povsem izginili, pa ne predstavljajo več osnovne vsebine upravne dejavnosti države. Funkcije uprave so vse številnejše, pa tudi zapletene in težje. Komajda obstaja kakšna zadeva v delu uprave, ki je bila včasih enostavna in ni postala izjemno zapletena. Kot klasičen primer uspešnega posega države v procese družbene regulacije je običajno navedena koristnost, ekonomičnost in uspešnost državne poštne službe ZDA konec prejšnjega stoletja (Woodrow Wilson 1955). Te okoliščine kažejo na to, da problemi upravljanja v gospodarstvu in javnih službah postajajo vse bolj celoviti in številni, pri tem pa se splošna načela in tehnologija upravljanja države in gospodarstva med seboj vse bolj približujejo.

V 20. stoletju dobimo tudi prve celovitejše analize uprave v sodobni industrijski družbi, ki povezujejo *politični in tehnološki* vidik in kot osrednje vprašanje

postavljajo odnos med upravo in politično oblastjo. Izhajajoč iz vsebinske enotnosti tehnologije opravljanja upravnih dejavnosti kot številnih in zapletenih funkcij upravljanja tako v "javnem" (državnem) kot v "zasebnem" (poslovnem) sektorju se namesto dotedanjega teoretičnega pojma *državnopravne* uprave uveljavlja t.i. *ciljno-racionalni* (zweckrational) koncept moderne upravne organizacije. Ta model poudarja dvojno vlogo uprave: po eni strani je uprava instrument za izvajanje politične oblasti ("uprava kot oblast") in po drugi strani je organizacija za izvajanje javnih služb ("uprava kot služba").

Rezultati the proučevanj, posebno t.i. velikih upravnih sistemov (npr. zdravstvenih služb, državne uprave, industrijskih korporacij, prometnih mrež, urbanih konglomeratov in drugo), kažejo, da se v zapletenih sodobnih pogojih življenja upravljanje ne more odvijati samovoljno, pač pa po določenih *pravilih*. V tem smislu lahko upravno dejavnost kot strokovno, racionalno in kontinuirano dejavnost opravljajo samo *profesionalni* in depolitizirani upravni uslužbenci. Po drugi strani postavljanje političnih ciljev ni stvar strokovnosti, temveč politike, zato naj se upravni uslužbenci ne ukvarjajo s politiko, ker je to zadeva, posel politikov.

a) *Družbena regulacija*. V takšnih razmerah uprava uresničuje svojo *družbeno funkcijo* predvsem kot *regulator družbenih procesov*. V sestavljenih in dinamičnih pogojih sodobnega življenja je prav uprava ta organizacija, ki razpolaga z velikim strokovnim znanjem, človeškim potencialom in materialnimi viri za učinkovito družbeno regulacijo. Hkrati s porastom vloge uprave kot sredstva družbene regulacije upada njena vloga izvajalca politične oblasti in prisile.

b) *Upravni sistem*. Moderni teoretični pristop pri opredeljevanju pojma uprave izhaja iz stališča, da uprava predstavlja nek sestavljen in dinamičen *sistem*. Izraz sistem v najsplošnejšem smislu lahko opredelimo kot celoto, sestavljeno iz delov na eni strani in kot celoto, ki se razlikuje od svojega okolja na drugi strani. V tem smislu so "upravni sistemi sistemi za medčloveško sodelovanje, sistem medčloveškega sodelovanja pa vrsta sistemov" (E. Pusić 1985, 1, str. 9,11).

c) *Medčloveško sodelovanje*. Pod sistemom medčloveškega sodelovanja razumemo razne oblike vedenja, ravnanja ljudi zaradi vzpostavljanja njihovih medsebojnih odnosov v procesu dela zaradi uresničevanja nekega učinka (npr. proizvodnja, kulturni razvoj, zaščita okolja in drugo). Ker so oblike ravnanja ljudi motivirane z željo, da se vzpostavi sodelovanje z drugimi ljudmi, je obnašanje nekega človeka vedno usmerjeno k ustreznemu vedenju drugega. Elementi družbeno kooperativnega sistema so oblike ravnanj ljudi in ne ljudje kot osebe; ljudje pa so njihovi člani.

Družbenokooperativni sistem potrebuje tudi druge sestavine, kot so denar, surovine, inventar, orodja, stroji, informacije, da lahko dosega zastavljene cilje. Te sestavine dobijo pomen skozi obnašanje ljudi in so podlaga sistema. Sestavine delimo na sredstva, instrumente in informacije. Elemente sistema in njegove sestavine imenujemo *komponente sistema*. Dejavnost povezovanja elementov v sistem v odnosu do sestavin označujemo s pojmom upravljanje. *Upravljanje* je dejavnost, ki je usmerjena na doseganje skladnosti med sistemskimi vlogami članov tako v smislu potreb in ciljev sistema kot med osebnimi značilnostmi in interesi članov z ene strani in sistemskih potreb in ciljev z druge strani.

V družbenokooperativnih sistemih mora biti uveljavljena *delitev dela*. Poleg delitve dela, ki je osnovna kategorija, se celota družbenokooperativnega sistema odraža skozi tri nadaljnje dimenzije: cilje, odnose in metode dela. V družbenokooperativnih sistemih so cilji sistema cilji konkretnih ljudi. Spreminjajo se v skladu z vladajočimi interesnimi odnosi v sistemu. *Odnosi* morajo obstajati tako med vlogami in elementi v sistemu kot tudi med ljudmi kot nosilci vlog in interesov. Glede na naravo odnosov ločimo sisteme, ki so utemeljeni na medčloveških odnosih, in sisteme, v katerih se odnosi vzpostavljajo neosebno predvsem med vlogami in funkcijami v sistemu. *Metode dela* pomenijo utrjen način delovanja članov sistema za doseganje zastavljenih ciljev. Olajšujejo delovanje in koordinacijo članov ter ščitijo njihove interese, omogočajo pa tudi večjo predvidljivost njihovega delovanja.

Koncept *družbene regulacije* izhaja iz okoliščine, da ljudje v družbi uresničujejo svoje interese tako v odnosih medsebojnega sodelovanja kot tudi v medsebojnih konfliktih. Medsebojno tekmovanje posameznikov in skupin za relativno pičila (revna) sredstva se kaže ali kot *dominacija*, ko se interesi enih uresničujejo na račun drugih, ali kot *kompromis*, ko se interesi uresničujejo samo deloma in nikoli popolnoma. Koncept družbene regulacije v tem smislu izhaja iz stališča, da ima upravni sistem kot sistem medčloveškega sodelovanja, t.j. družbeno kooperativni sistem, namen (cilj) *neutraliziranja kontingenčnosti*, t.j. negativnih učinkov negotovosti, ki izhajajo iz možnih nelegitimnih ravnanj, vedenja drugih ljudi v družbeni interakciji (E. Pusić, 1, 1985, 339-340), in ne vzpostavljanje dominacije države nad ljudmi z uporabo avtoritativnih sredstev in metod oblasti. Uprava kot sestavljeni upravni sistem medčloveškega sodelovanja pri družbeni regulaciji torej ne predpostavlja vladavine nad ljudmi, pač pa upravljanje kot proces legitimnega vpliva na ravnanje ljudi po vnaprej postavljenih standardih (pravilih). Hkrati uporaba sodobne tehnologije v delu uprave omogoča, da informacije in znanje, s katerimi razpolaga uprava, prispevajo k zmanjšanju politične negotovosti in stabilizaciji družbenega sistema v celoti.

Tako predsedniški kot parlamentarni sistem delitve oblasti sta se razvila v obdobju političnega razvoja, ko sta organizacija in legitimacija zadevali omejeno število ljudi. Zato so bila pravila igre enostavnejša in v določeni meri predvidljivejša. Oblika vladavine naj bi po pričakovanjih delovala čim bolj v skladu z ustavno opredelitvijo. Ustavna načela v organizaciji oblasti niso bila abstraktne norme, pač pa stvarno delujoči postopki, ker naj bi jih bilo mogoče enostavno uveljaviti in težje kršiti. V obdobju *množične* politike pa so odnosi med ustavo - bodisi njeno predsedniško ali parlamentarno organizacijo - in njenim delovanjem postali mnogo bolj protislovni. Množična politika je vpeljala nove subjekte v vladno (oblastno) areno s specifičnimi povezavami s procesom legitimacije in z izvršno organizacijo oblasti.

V državnem aparatu se razvijajo dejavnosti, ki niso odvisne od tradicionalnega državnega monopola organizirane fizične sile, t.i. javne službe, vse do solidarnega prevzemanja odgovornosti države za minimum socialne varnosti državljanov. Po drugi strani je možna mobilizacija množic s političnimi smotri in uporaba države

za uresničevanje ideološko zamišljenih političnih ciljev. Nastajanje funkcionalno diferencirane globalne družbe se odraža tudi v zmanjševanju vloge države. Režimi s polno prevlado države doživljajo neuspehe, krepijo se težnje po pluralizmu, državo v splošnokoristnih zadevah zamenjuje javni sektor, v katerem poleg države sodelujejo tudi nedržavne organizacije. Z vidika načela delitve oblasti imajo te spremembe celo vrsto posledic.

Na eni strani je razvejan sistem javnega sektorja zmanjšal vlogo in pomen delitve oblasti v primerjavi s političnimi razmišljanji v preteklih stoletjih. Problem oblasti in njenega omejevanja seveda ni postal manj aktualen, pač pa je razvil veliko bogatejši instrumentarij za njegovo reševanje: tekmovanje političnih strank, diferenciran pravni sistem, ki deluje na državo in znotraj države na različnih ravneh, človekove pravice kot pravno in moralno zahtevo, ki prodira v zavest vse večjega števila ljudi, prodiranje medijev v vsakodnevno življenje ljudi ter njihova kritika državnega aparata in oblasti. Kakovost dejavnosti na funkcionalnih področjih od znanosti do gospodarstva in kakovost življenja v družbi sta odvisni prav od funkcionalne avtonomije teh dejavnosti. Medsebojno zoperstavljanje nosilcev državnih funkcij kot normalna oblika njihovega delovanja je postalo sestavni del pričakovanih državljanov glede politične ureditve. Posamezne institucije znotraj tega sistema so se tako specializirale po nalogah (funkcijah), po strukturi, po metodah dela in po osebjem v njih, da si je težko zamisliti, da bi lahko ena prevzela funkcijo druge: *delitev oblasti se je učvrstila kot delitev dela*, tako da je zoperstavljanje med njimi prej naravna posledica teh razlik kot pa izrecno postavljenega ustavnega načela delitve oblasti.

Hkrati pride tudi do določene *deproblematizacije politike* kot antagonistične konfrontacije interesov. Od demokratičnih reform in revolucij v 18. in 19. stoletju so vrhovna državna telesa *arene*, kjer legitimni predstavniki raznih družbenih skupin in njihovih interesov, t.j. političnih strank in organiziranih interesnih skupin, želijo uresničiti te interese v medsebojnem političnem tekmovanju. Vendar pa vse večja diferenciacija interesov pripelje do tega, da je vsak posameznik nosilec ne samo enega, ampak cele vrste interesov, ki niso nujno usklajeni. Tako ima vse manj smisla govoriti o predstavljanju interesov, kajti vedno gre za vprašanje: katerih interesov in v katerem času? Ker vse večje število interesov postaja družbeno legitimnih, kar pomeni sprejetih v javno artikulacijo in uresničevanje, postaja tudi slika v družbi obstoječih interesov vse bolj zapletena in razvejana. Vse manj je možno te interese enoznačno "predstavljati", zato se *politične stranke* spreminjajo v alternativne ekipe na oblasti. Interesni konflikti se premeščajo na področje znotraj vsake funkcionalno diferencirane skupine, gospodarstva, prava, vojske, znanosti, kulture itd., med skupinami pa prihaja do kompromisov, ki se potem institucionalno stabilizirajo. Sam izraz "politika" zato dobi drug pomen kot načelo ravnanja na določenem strokovnem področju, npr. finančna politika, politika zaposlovanja itd.

Rezultat takšnega razvoja je, da se javna uprava postopoma v celoti začne obravnavati kot *sredstvo za reševanje aktualnih problemov v družbi* in njena kvaliteta presojati po tem, kako uspešno in kako ekonomično opravlja to delo. To predpostavlja, da je uprava sposobna zaznati in spoznati probleme v družbi, razvi-

ti programe za reševanje teh problemov in na takšnih programih doseči nujen minimum soglasja interesentov in uresničiti sprejete programe z najboljšim razmerjem med koristmi in stroški. Uprava tako postaja integralna komponenta vladne (oblastne) strukture odločanja, umetna ločitev med *politiko in javno upravo* pa vse bolj presežena, čeprav ne tudi v celoti odpravljena. To kar naj bi bilo upravno, je dejansko lahko politično in tisti, ki sprejema upravne odločitve, dela to iz političnih razlogov. Takšna politika pa prej zajema zaščito in promocijo organiziranih interesov kot promocijo ene ali druge politične stranke, vsekakor pa je to politika. Upravljanje je tako *proces odločanja* o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev in na področju družbenih zadev zajema celoten proces družbenega odločanja, organizacijsko gledano pa opravlja to dejavnost celoten upravno-politični podsistem, v katerem je "klasična" uprava samo eden izmed njegovih delov. *Javna uprava je tako integralni del političnega sistema.*

LITERATURA

- Brezovšek, Marjan. 1995. Institucionalni temelji ločevanja oblasti, Javnost (The Public), let. 2, št. 1, 95-106.
- David, Rene, Brierley, John E.C. 1985. *Mayor Legal Systems Today*, Yale University Press, New Haven.
- Dugnit, Leon. 1929. *Preobražaji javnog prava (1913)*, Geca Kon, Beograd.
- Lane, Frederic. 1994. *Current Issues in Public Administration*, St. Martin Press, New York.
- Locke, John. 1952. *Second Treaties of Government (1690)*, Liberal Arts Press, New York.
- Mescheriakoff, Serge Alain. 1990. The Vagaries of Administrative Legitimacy, *International Review of Administrative Science*, let. 56, št. 2, 302-328.
- Ostrom, Vincent. 1986. *Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa and London.
- Pusić, Evgen. 1985. *Upravni sistemi I*, Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravna fakulteta, Zagreb.
- Pusić, Evgen. 1994. *Current Issues in Public Administration*, St. Martin Press, New York.
- Rosenbloom, David. 1982. *Public Administration and Law*, New York-Basel.
- Von Stein, Lorenz. 1964. *Die Verwaltungslehre (1869)*, J.G.Cotla, Stuttgart.
- Sokol, Smiljko, Smerdel Branko. 1988. *Organizacija vlasti*, Zagreb, Narodne novine.
- Šinkovec, Janez. 1996. *Pravna demokratična in socialna država, ČZP Enotnost*, Ljubljana.