

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Miro Haček

Ljubljana, 2015

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI
Miro HAČEK

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo: Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2015, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.
Ljubljana, 2015

Recenzenta: red. prof. dr. Marjan Brezovšek in izr. prof. dr. Tomaž Deželan
Jezikovni pregled: Andreja Kukovič

Naslovnica: Darinka Knapič
Prelom: Zavod KUMBUM
Tisk: Littera Picta

Naklada 300 izvodov.
Izid knjige je podprla Javna agencija za raziskovanje Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35.08(497.4)
35(497.4)

HAČEK, Miro
Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji / Miro Haček. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2015

ISBN 978-961-235-742-9

281107456

Kazalo

Poglavje 1	
TEORETIČNA OZADJA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	7
Teoretična izhodišča in splošna teorija sistemov	7
Upravljanje upravnih sistemov	14
Upravni sistem kot temeljni družbeni sistem	23
Javna uprava – okvir delovanja sistema javnih uslužbencev	27
Klasični in sodobni pogled na javno upravo	37
Poglavje 2	
JAVNI USLUŽBENCI, NJIHOVA VLOGA IN FUNKCIJE V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV	43
Kdo je javni uslužbenec?	43
Razvoj glavnih značilnosti sistemov javnih uslužbencev	49
Izobraževanje v sistemu javnih uslužbencev	59
(A)političnost in policy vloga javnih uslužbencev	70
Etika, korupcija in uprava	75
Poglavje 3	
TEMELJNE ZNAČILNOSTI SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV ...	87
Zahteve in merila Evropske Unije	87
Reforma sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji	92
Temeljne značilnosti sistema javnih uslužbencev	97
Upravljanje človeških virov (Human Resources Management)	112
Poglavje 4	
ODNOS MED JAVNO UPRAVO IN POLITIKO	141
Visoki javni uslužbenci	141
Politični funkcionarji	146
Politizacija visokih javnih uslužbencev	155

Poglavje 5	
UPRAVNA KULTURA IN ZAUPANJE V UPRAVNE INSTITUCIJE	163
Razlogi in načini proučevanja upravne kulture	163
Politična kultura in javna uprava	166
Proučevanje vrednot v javni upravi	172
Zaupanje v upravne institucije	175
Poglavje 6	
PRIHODNJI RAZVOJ SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	193
BIBLIOGRAFIJA	205
O AVTORJU	218

Poglavje 1

Teoretična ozadja sistema javnih uslužbencev

Teoretična izhodišča in splošna teorija sistemov

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

Pojem »sistem« se najpogosteje opredeljuje kot celota, sestavljena iz delov, ali celota, ki se loči od svoje okolice. Druga definicija do določene mere vsebuje prvo, saj pojem celote sam po sebi nakazuje na obstoj določenih sestavnih delov. Prva definicija je v raznih različicah v primerjavi z drugo v strokovni literaturi zastopana razmeroma pogosteje. Vendar pa se v zadnjih desetletjih pojavlja težnja h kumulativnemu pogledu. To pomeni, da

se na sistem hkrati gleda kot na celoto, ki je sestavljena iz njenih delov oziroma elementov, in na celoto, ki se razlikuje od svoje okolice in je obenem s to okolico v nekem odnosu.

Mnogi avtorji skušajo v definicije pojma »sistem« zajeti ne le družbene sisteme, ampak tudi tehnične, fizikalne in kemijske sisteme,¹ nekateri pa celo razumejo slednje kot normativne sisteme, na zakonitostih katerih so se oblikovali tudi družbeni.² Definicije, ki uvajajo okolico v samo pojmovno okolje sistema, so običajno kombinirane z idejo o celoti in delih te celote. Ena najbolj znanih tovrstnih definicij je Luhmannova definicija (Luhmann, 1981: 143), po kateri so »sistemi identitete, ki obstajajo v kompleksni in spremenljivi okolici z vzdrževanjem in stabiliziranjem razlike notranjost – zunanji svet«. Luhmannova definicija je redke primer pojasnjevanja sistema, ki zapostavlja notranjo strukturo sistema. Vendar pa Luhmann ne zanika notranje interakcije med elementi sistema; trdi le, da je pristop z vidika sistem – okolica primernejši. Večina avtorjev, ki v definicijah pojma sistem ne navaja odnosa med sistemom in okolico, pa na ta odnos kaže posredno s tem, ko deli sisteme na zaprte in odprte oziroma šteje vse sisteme za odprte, to je za takšne, ki so v neki nenehni interakciji z okolico.³

Sistem kot celota je sestavljen iz posameznih delov, vključuje pa tudi medsebojno povezanost teh delov oziroma - povedano drugače - medsebojno soodvisnost konstitutivnih elementov. Vendar pa sistem kot entiteta v odnosu z okolico pomeni tudi povezanost sistema z okolico prek meja samega sistema. V tej povezanosti sistema z okolico prek njegovih odnosov lahko zasledimo tudi različne stopnje intenzivnosti, močnejšo ali slabšo povezanost ter različno frekvenco povezanosti. Glede na to, da okolica (oziroma okolje) načeloma zavzema vse, kar ni sistem, torej »politično,

1 Glej Miller, G. James. 1965. Living Systems. Behavioural Science, let. 10, št. 3 in 4.

2 Glej Bertalanffy von, Ludwig. 1975. Perspectives on general System Theory. George Braziller, New York.

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

ekonomsko in geografsko okolje, kot tudi uporabnike, dobavitelje, produkte« (Mintzberg, 1979: 267), tako ni zgolj zunanja komponenta sistema, ampak je tudi dejavnik, ki vpliva na sistem. Po Mintzbergu (1979: 286) ločimo štiri različne tipe sistemov, ki so klasificirani glede na to, kako stabilno oziroma dinamično je okolje, v katerem obstajajo, ter kako kompleksen oziroma preprost je sistem sam oziroma procesi v njem. Iz tega je natančno razvidno, kako tesno soodvisno sta povezani zunanje okolje sistema ter notranje okolje sistema oziroma sistem sam.

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

Elementi so v sistemu medsebojno povezani in soodvisni, hkrati pa so vsaj toliko samostojni, da jih lahko identificiramo kot elemente. Ravno hkratna prisotnost samostojne eksistence elementov sistema in edinstvene celovitosti sistema omogoča, da s pojmom sistem zajamemo procese v naravi in družbi, dinamične pojave, kjer je gibanje določeno s hkratno prisotnostjo protislovnih dejavnikov. O kvantitativnih spremembah znotraj

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

sistema govorimo takrat, ko se menjajo atributi elementov v sistemu, elementi sami, pa tudi odnosi med njimi – vendar pa le pod pogojem, da ostane bistvo sistema kot edinstvene celote nespremenjeno. Novo načelo integracije pomeni kvalitativno spremembo.⁵ Elementi so medsebojno povezani v sistem, sistem pa lahko označimo kot celovit v tistem trenutku, ko – predvsem zaradi omejenih možnosti povezovanja – vsakega elementa ne moremo več povezati z vsakim drugim. Od celovitosti sistema je treba razlikovati njegovo diferenciacijo na podsisteme.⁶ Na tej najenostavnejši stopnji je celovitost sistema funkcija tako števila elementov kot tudi števila podsistemov. Poleg elementov sestavljajo sistem tudi odnosi, ki potekajo med njimi. Vsak odnos med elementi v sistemu je lahko pogojen z obstojem drugega odnosa (Luhmann, 1984). V nobenem sistemu pa realno niso možni vsi potencialni odnosi med elementi. Odnose, ki so realno možni, določa struktura sistema.⁷

Vendar na podlagi povedanega ne moremo napredovati, če hkrati ne uvedemo nove temeljne razsežnosti – ki smo jo že večkrat omenili – to je razlikovanje med sistemom in njegovo okolico. Ravno to razlikovanje je v znanstvenem raziskovanju sistema pri večini avtorjev temeljni kamen vsake sistemsko-teoretske analize (Luhmann, 1981: 63). Ker je za vsak sistem okolica vse tisto, kar ni sam sistem, to nujno pomeni, da je okolica veliko kompleksnejša od samega sistema. Sistem se lahko celo konstituira v odnosu do svoje okolice. So odnosi med elementi sistema vzpostavljeni neposredno ali potekajo izključno ali pretežno prek celote? Začetne in najenostavnejše

5 O sistemu kot procesu je pisal že Marx, ki pravi, da ima »organski sistem kot celota svoje predpostavke, njegov razvoj v smeri celovitosti pa je sestavljen natanko iz tega, da si prizadeva podvreči vse elemente družbe ali zgraditi iz družbe svoje organe, ki mu še manjkajo. Na ta način se sistem med zgodovinskim razvojem spremeni v celoto. Nastajanje takšne celote predstavlja trenutek sistema kot proces njegovega razvoja« (Marx in Engels, 1951). Glej tudi Pusić (1985; 1985 a).

6 Praktični prikaz tega je hiša, ki je sestavljena iz opek (ki so konstitutivni elementi), deli pa se na sobe (ki so podsistemi).

7 Za primer vzemimo jezik, katerega strukturo sestavljajo simboli in pravila njihove uporabe. Simboli in pravila njihove uporabe skupaj sestavljajo zbir vseh možnosti uporabe jezika. Vendar pa konkretna in dejanska uporaba jezika v realnosti predstavlja le majhen delež teh možnosti.

definicije sistema so naklonjene prvemu odgovoru in izhajajo iz spoznanja, da je sistem pojem, ki obstaja le skozi povezave med elementi.⁸ Temu razumevanju sistema se kritično zameri predvsem nerazlikovanje sistema od samega odnosa, ki se vedno lahko vzpostavi med entitetama, kar pa nujno ne prejudicira specifične celote, ki bi vključevala posebne attribute in ki bi jo imenovali sistem.

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

Celota oziroma celovitost povezanih elementov znotraj sistema se pogosto označuje tudi z drugimi pojmi, med katerimi sta najpogostejša zlasti *struktura* in *organizacija*. Ti pojmi se včasih štejejo za sinonime pojmu sistem, pogosteje pa se uporabljajo za posamezne vidike sistematičnosti, kot sta na primer proces nastanka celote iz posameznih delov ali značilnost razporejanja posameznih elementov znotraj sistema. Okolica, v kateri sistem obstaja in deluje, je poleg notranjih zakonitosti razvoja sistema osnovni izvor in pogoj stabilnosti oziroma nestabilnosti sistema. Odvisnost sistema od okolice je ena od ključnih lastnosti vsakega sistema⁹ (Luhmann, 1981). Ravno

8 V tem smislu je najradikalnejši Miller (1965), ki pravi, da so sistemi omejena področja v prostoru in času, v katerih prihaja do menjave energije med njihovimi sestavnimi deli, ki so skozi funkcionalne odnose povezani medsebojno in z okolico.

9 Ključni pomen okolice za delovanje sistema in vseh mogočih pravil ter zakonitosti v odnosu okolica – sistem poudarjajo mnoge šole upravne teorije, med drugim klasična doktrina (Gulwick, Urwick itd.), šola človeških odnosov (Mayo, Lewin itd.),

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

Zelo drugačen je položaj, ko organizacija nastaja kot sredstvo, s katerim je mogoče dosežati neke vnaprej določene pozitivne cilje, ko naj bi prek te organizacije posegali v sistemsko dogajanja oziroma dogajanja v okolju in jih prek nje spreminjali v skladu s svojimi potrebami oziroma željami. Taka organizacija nastaja povsem zavestno kot izraz določenih spoznanj, da je z delitvijo dela in združevanjem mogoče dosežati cilje, ki jih sicer posamezniki ne bi zmogli. Hkrati pa je pogojena tudi z vse večjo človekovo

teorija sprejemanja odločitev (Simon, March itd.), teorija birokracije (Weber, Blau itd.). Med prvimi sta omenjeni odnos sistemsko proučila Lawrence in Lorsch (1969). Organizacijo sta opredelila kot pomemben sistem in še posebej poudarila ključno funkcijo sistema – prilagajanje okolici.

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

samozavestjo, da se okolju ni treba samo uklanjati, ampak si ga je mogoče tudi podrediti in ga izkoristiti za svoje potrebe. V takšni organizaciji pa so tudi interesi različni in jo lahko imenujemo instrumentalna organizacija oziroma organizacija s pozitivnimi cilji (Bučar, 1981).

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

Sistemeski/celovit način razmišljanja	Nesistemeski/tradicionalni način razmišljanja
Soodvisnost, odnosi, povezanost, odprtost	Neodvisnost, odvisnost, nepovezanost, zaprtost
Zapletenost tipa kompleksnosti	Enostavnost ali zapletenost tipa kompliciranost
Atraktorji (privlačne, vplivne sile)	Izoliranost brez privlačnih, vplivnih sil
Emergenca, sistem, sinteza, nova celota z novimi lastnostmi	Ne nastajajo nove lastnosti celote, lastnosti delov so nespremenjene
Sinergija, sistem, sinteza, nova celota z novimi lastnostmi	Nobeni novih lastnosti, ki bi bile posledice odnosov med deli v neki celoti
Celota, celovitost, velika slika, vključno s podrobnostmi, lastnostmi delov in povezav ter njihovimi posledicami	Deli in delne lastnosti kot edine, analiza brez sinteze
Omreženje, medsebojni vplivi, osrednja tema razmišljanja	Medsebojni vplivi izven pozornosti in razmišljanja

Vir: Mulej in drugi (2003).

Kako se znotraj nekega sistema oblikuje način razmišljanja, ki potencialno vodi v oblikovanje ciljev sistema oziroma organizacije, nam lahko pojasni veliko karakteristik posameznega sistema. Tako lahko ločimo med tradicionalnim sistemom razmišljanja, za katerega je značilna lastnost nesistemskosti, in med novim celovitim načinom razmišljanja oziroma upravljanja, za katerega je značilna sistemskost (glej tabelo 1). Bistvena razlika med obema tipoma razmišljanja oziroma upravljanja je pravzaprav razumevanje sistema kot celote oziroma kot delcev, ki s svojo povezanostjo tvorijo celoto – sistem. Na primeru obeh skrajnosti lahko vidimo, kako lahko organizacija postane sredstvo za doseganje ciljev spreminjanja zunanjega okolja sistema. Bolj ko se sistem dojema kot celota, lažje se organizira za doseg svojega cilja. Za to dejavnost je temeljna dejavnost upravljanja.

Upravljanje je bistveno za sisteme, saj je teorija sistemov nastala prvenstveno kot kritika pretirane specializacije,¹¹ kar pomeni, da je za sistemsko razmišljanje oziroma za oblikovanje delujočega sistema nujna lastnost upravljanja.

Upravljanje upravnih sistemov

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

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

11 Glej Bertalanffy von, Ludwig. 1975. Perspectives on general System Theory. George Braziller, New York.

12 Več v Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.

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

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

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

13 Primer: temeljna naloga bolnišnice je zdravljenje bolnikov, druge naloge pa so urejanje personalnih vprašanj, vodenje evidence o bolnikih, skrb za nabavo zdravil, itd.

Bučar (1981) loči med upravljanjem in upravo. Zanj je upravljanje v bistvu odločanje o potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam. Proces upravljanja naj bi sestavljala odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih za doseg teh ciljev; uprava pa je le del tega procesa in se nanaša na odločanje o sredstvih. Uprave ni mogoče pojmovati samo kot sredstvo za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu določanja ciljev, kar jo naredi politično. Tudi Pusić (1985) opozarja na dva pomena pojma uprava, s katerim se enkrat označuje določena dejavnost, drugič pa določena vrsta organizacije. Upravljanje je zanj vsaka kontinuirana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo. Upravna organizacija je po Pusiću vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve kot svoj stalni poklic. Družbene zadeve so tiste, ki jih posameznik sam ne more dovolj uspešno opravljati. Posamezniki v vsaki upravni organizaciji so vezani na določen normativni sistem, ki jih obvezuje in povezuje, poleg tega pa v njih praviloma delujejo profesionalno, v primerjavi z na primer organizacijami društev, v katerih delujejo ljudje nepoklicno.

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

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

Iz prikazanih stališč nekaterih pomembnejših avtorjev lahko ugotovimo, da se srečujemo z različnimi opredelitvami pojmov uprava in upravljanje, zato se zastavlja vprašanje, kako opredeliti upravo, da bodo dovolj na široko zajete vse njene razsežnosti in razvidne vse njene bistvene značilnosti. Zavedati se moramo, da je postavljanje meja pri tako kompleksnem pojmu (pre)zahtevna naloga, saj grozi nevarnost nenamernega poenostavljanja. Zato za nobeno definicijo ne moremo trditi, da v popolnosti opisuje pojem uprave. Je pa mogoče opredeliti pojem uprave s strnitvijo bistvenih elementov, ki se v upravi nenehno pojavljajo in zaradi katerih upravo lahko prepoznamo. Poglejmo osnovne značilnosti uprave (Rakočević in Bekeš, 1994: 26–27).

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

V procesu odločanja velja, da je obseg primerov, v katerih mora za sprejem odločitve pristojna oseba sprejeti neko odločitev, tako velik, da ta oseba takšnega obsega dela običajno ne zmore. Tako kot velja načelo delitve dela na področju proizvodnje materialnih dobrin, velja tudi za delitev dela za upravljanje: tisti, ki odloča, prenaša nekatere svoje pravice za odločanje

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

Neustrezno pojmovno ločevanje upravljanja in dejavnosti, potrebno za izvrševanje odločitev, je pri mnogih teoretikih pripeljalo do napačnega razlikovanja med posredno in neposredno upravo. Posredna uprava naj bi bila tista, ki sprejema samo tiste odločitve, ki jih izvršujejo drugi, neposredna uprava pa tista, ki sama opravlja tudi določen izvršilni proces oziroma sama opravlja določeno ustvarjalno dejavnost. Ker pa je upravljanje tudi izvrševanje odločitev (s tem da na podlagi pooblastila na temelju splošnejših odločitev sprejemamo odločitve o konkretnem), je upravljanje tudi izvrševanje. Zato ima lahko izraz neposredna uprava v javni upravi le organizacijski pomen. Gre za tiste proizvodne oziroma storitvene dejavnosti, ki jih opravljajo posamezne, od organov javne uprave ustanovljene organizacije (na primer javne službe) pod neposrednim vodstvom organov javne

15 Več o upravi v formalnem in v materialnem pomenu v Bučar (1985).

uprave. Organizacije, ki jih vključujemo pod pojem neposredna uprava, se od podjetij razlikujejo po tem, da delajo po navodilih in pod nadzorstvom organov javne uprave, ne pa na podlagi tržnih zakonitosti. Organizacijsko in funkcionalno so namreč vezane na javno upravo. Da bi jih ločili od druge javne uprave, jih imenujemo neposredna uprava. Organizacije, ki se ukvarjajo samo z upravljanjem določenih družbenih procesov, in torej odločajo le o tem, kako naj delujejo tretje osebe (državljeni), imenujemo upravne organizacije. Te organizacije so tipični predstavniki posredne uprave (Bučar, 1969: 21).

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

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

Upravljanje v upravi po kibernetiko-informacijski teoriji

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

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

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