

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Dubravka Krneta

Minister kot menedžer

doktorska disertacija

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Dubravka Krneta

mentor: red. prof. dr. Rado Bohinc
somentor: izr. prof. dr. Bojan Bugarič

Minister kot menedžer

doktorska disertacija

Ljubljana, 2011

Minister kot menedžer

Izhajajoč iz osnovne hipoteze te disertacije, da je tudi minister menedžer, je bilo treba najprej utemeljiti, da sta tako upravna kot tudi vodstvena dejavnost v ministrstvu glede na dokazane temeljne elemente obeh dejavnosti enaki upravni in vodstveni dejavnosti v kateri koli drugi organizaciji. Kot upravno dejavnost smo v disertaciji opredelili tisto strokovno dejavnost, ki se poleg kopice drugih dejavnosti izvaja v ministrstvu in pomeni strokovno podlago za odločanje tistim strukturam, ki izvajajo vodstveno dejavnost. Poleg vodstvene in upravne dejavnosti se v ministrstvu izvajajo še upravno odločanje, ki ga izvajajo pooblaščen osebe za odločanje in je specifična dejavnost državne uprave, ter različne druge dejavnosti, ki so v bistvu proizvodne dejavnosti.

Nadalje smo utemeljevali, da je ministrstvo poslovni sistem, in pri tem izhajali iz teorije organizacije in politike organizacije, ki pravi, da je vsaka organizacija interesni in poslovni sistem ter s tem predmet vodenja politike v organizaciji.

V organizaciji se vodijo različne razsežnosti politike, in sicer temeljna, razvojna in tekoča politika, ki se sprejemajo preko določenih organov organizacije. V državni organizaciji kot poslovnem sistemu je funkcija upravljanja v rokah parlamenta. Parlament vodi temeljno politiko na temelju splošnih družbenih interesov ter določa široke temeljne cilje, ki se odražajo v najvišjih pravnih in drugih aktih. Te cilje naprej konkretizira vlada, ki določa razvojno in po potrebi tudi tekočo politiko s svojimi planskimi akti glede razvojnih ciljev in strategij. Cilji se do nalog konkretizirajo v tekoči politiki, ki jo uresničujejo vlada in ministrstva. Sama izvedba poteka v pravnih subjektih javnega sektorja, ki jih država v ta namen ustanovi, in tudi v subjektih zasebnega sektorja. Lahko pa se izvaja tudi v okviru ministrstva samega.

Za izvajanje tekoče politike, to je konkretizacijo temeljnih in razvojnih oziroma strateških ciljev, sta odgovorna vlada in minister, ki vodi in predstavlja ministrstvo. Minister v okviru tekoče (operativne) politike določa cilje in načine za doseganje ciljev (strategije). Minister usmerja in usklajuje izvajanje tekoče politike z izdajanjem različnih pravnih aktov in aktov poslovanja.

V zvezi z dejavnostjo menedžmenta v ministrstvu smo proučili štiri menedžerske funkcije, ki smo jih v skladu s teorijo opredelili kot ključne, in sicer planiranje, organiziranje, vodenje ljudi in nadziranje. V razpravi smo primerjali teoretična spoznanja na področju menedžmenta z ureditvijo v pozitivnem pravnem redu in z dejanskim vodstvenim ravnanjem ministra. V zvezi s funkcijo planiranja menimo, da je sprejetje poslovnega načrta ena od temeljnih nalog ministra kot vodje ministrstva poleg ostalih planskih dokumentov (predlog finančnega načrta, kadrovskega načrta, programa izobraževanja, dokumentov varnostne politike), ki pa so predpisani in jih je minister dolžan sprejeti. Urejenost organizacije za izvajanje tekoče politike se uresničuje z usmerjanjem skladnih struktur v okviru menedžerske funkcije organiziranja. Strukture organizacije so način za doseganje ciljev in zadanih nalog. Za ministrstvo smo prikazali najpomembnejše strukture, in sicer organizacijsko strukturo, strukturo poslovanja ter varnostno, kadrovsko in finančno strukturo. Ukrepe in postopke posamezne strukture smo opredelili s splošnimi internimi akti. Ugotovili smo, da se opravila vodstvenega procesa v upravnem organu v ničemer ne

razlikujejo od izvrševanja teh opravil v kateri koli drugi organizaciji, zato menimo, da so za ministra kot menedžerja prav tako kot za vsakega drugega menedžerja pomembne lastnosti, kot so osebne lastnosti, kultura in moralne vrednote. Nadziranje je bila zadnja od menedžerskih funkcij, ki smo jih obravnavali v zvezi s funkcijo vodenja ministra. Ugotovili smo, da se vsebina izvajanja te funkcije v ničemer ne razlikuje od izvajanja nadzora v gospodarski družbi z izjemo meril, ki se morajo prilagoditi različnim ciljem organizacije glede na to, ali je pridobitna ali nepridobitna. Osredotočili smo se na notranji nadzor, ki se v ministrstvu izvaja z notranjimi kontrolami in notranjo revizijo. Ukrepe in postopke v zvezi z ureditvijo strukture nadzora smo primeroma opisali v splošnem internem aktu, ki ga sprejme minister.

V disertaciji smo primerjali tudi pravni položaj ministra v odnosu do pravnega položaja menedžerja v javni ali zasebni organizaciji. Minister ima kot politična oseba dvojni položaj, je član vlade in obenem predstojnik ministrstva. Minister kot predstojnik ima s pravnega vidika zopet dvojni položaj, in sicer statusnopravni in zaposlitveni. V zvezi s statusnopravnim položajem smo ugotavljali pogoje za imenovanje in razloge za razrešitev in odstop ministra. V zvezi s pravnim položajem ministra kot zaposlene osebe smo raziskovali zaposlitveni status ministra in utemeljili, da je to zaposlitveno razmerje, gledano z vsebinskega vidika, identično z delovnim razmerjem. Razpravljali smo o pravicah in obveznostih ministra v tem razmerju ter analizirali nekatere institute s področja delovnega prava glede na položaj ministra.

Posebej smo se osredotočili na obravnavo odgovornosti ministra za smotno in pravilno delo ministra s poudarkom na odškodninski odgovornosti za skrbno delovanje v smislu dobrega gospodarjenja oziroma vestnega in poštenega delovanja v ministrstvu. Menimo, da bi se lahko za ministra predpisala strožja stopnja skrbnosti po vzoru te odgovornosti v korporacijskem pravu. Odškodninski zahtevek države zoper ministra bi sprožil ustrezen nadzorni organ, ki nadzoruje in revidira poslovanje ministrstva.

Minister z akti, ki jih izdaja, določa urejenost ministrstva, ki je ena od sestavin strategije v okviru politike organizacije. Strategija se v ministrstvu odraža skozi regulatorno (normativno) strategijo, ki upravlja medsebojno odvisne strukture v ministrstvu. Pri tem gre zlasti za strukturo dejavnosti, organizacijsko in kadrovske strukturo ter strukturo materialnih in finančnih sredstev. Vse te strukture pa formalno temeljijo na regulatorni (normativni) strukturi organizacije.

Prvo izvedeno hipotezo, da je regulatorni (normativni) menedžment med najpomembnejšimi elementi urejenosti kot sestavine strategije in je v ministrstvu instrument za doseganje tako organizacijske urejenosti kot tudi urejenosti kadrov in sredstev (materialnih in finančnih), smo utemeljevali s proučitvijo aktov poslovanja, ki jih v okviru vodstvene dejavnosti sprejema minister. Opredelili smo splošne akte poslovanja in njihovo vsebino za posamezne funkcije v okviru menedžerske dejavnosti (planiranja, organiziranja, vodenja in nadzora) ter predlagali, katere vrste aktov bi moral minister kot menedžer v okviru ministrstva prvenstveno sprejeti. V nadaljevanju je bil naš cilj interne akte poslovanja, splošne in posamične, ustrezno sistemizirati v razmerju do upravnih aktov in eksternih aktov poslovanja v klasifikacijo aktov uprave.

Drugo izvedeno hipotezo, da so ukrepi in instrumenti (regulatorna urejenost poslovanja), izraženi v obliki programskih dokumentov in splošnih pravnih aktov, za vodenje v ministrstvu neoptimalni, premalo obsežni ali pa sploh ne obstajajo, smo dokazovali na podlagi analize podatkov, pridobljenih iz anketnih vprašalnikov, ki so jih izpolnjevala ministrstva v izvedeni raziskavi. Iz rezultatov raziskave smo ugotovili, da je intenzivnost glede sprejemanja aktov poslovanja v ministrstvih relativno nizka, predvsem pa nekateri akti poslovanja, ki so instrument funkcije organiziranja planiranja in so v pristojnosti ministra, ne obstajajo, nekateri programski akti pa so sprejeti v premajhnem obsegu.

Ključne besede: menedžment, državna uprava, poslovni sistem, odgovornost, akti poslovanja

Minister as a manager

The underlying hypothesis of the thesis that ministers are also managers first needed to substantiate whether administration and management in the ministry are, as regards the core elements of these two activities, identical to administration and management in any other organisation. The thesis defined administration as the expert services performed at the ministry in addition to a number of other activities and which represent the expert basis for the decision-making of its management structures. In addition to administration and management, competent persons at the ministry adopt administrative decisions, a feature which is specific to the civil service and unlike other activities that are essentially manufacturing activities.

We further argued that the ministry is a business system, based on the theory and policy of organisation stating that any organisation is an interest and business system and thus subject to a policy of managing an organisation.

Organisations have different policy dimensions, namely core, development and current policy adopted by the competent bodies of an organisation. The parliament performs the management function when it comes to organising the state. The parliament manages the core policy based on the general public interest and sets wide-ranging core objectives reflected in legal and other documents of the highest rank. These objectives are then first made more concrete by the government setting the development and if necessary current policy via its planning documents concerning development objectives and strategies. The objectives are translated into specific tasks in the current policy implemented by the government and ministries. Implementation itself takes place in public sector legal entities established by the state for that purpose and in private sector entities. It may also be performed by ministries.

Implementation of the current policy, i.e. the concretisation of the core and development – strategic – objectives, is the responsibility of the both government and the minister managing and representing the ministry. The minister sets the objectives and methods for achieving them (strategy) within the current (operational) policy. By issuing various legal and operational documents, the minister guides and coordinates how the current policy is implemented.

We studied four management functions the theory identifies as the key ones in relation to management in the ministry, namely planning, organising, human resources management and supervision. The discussion compared theoretical knowledge in management with the law and the actual management activities of the minister. We believe that, as regards planning, the adoption of a business plan is a core task of the minister as the head of the ministry, in addition to other planning documents (draft budget, human resources plan, training programme and security policy documents), which are prescribed and which the minister must adopt. The arrangement of organisations for implementing the current policy is made by guiding harmonious structures within the management function of organising. Organisational structures are the method to achieve the set objectives and perform tasks. We presented the most important structures of the ministry, namely organisational, operational, security, human resources and financial. The measures and procedures of a structure were defined by general internal documents. We found that the

management process tasks in an administrative body are in no way different to those tasks in any other organisation and we therefore believe that qualities such as personal characteristics, culture and moral values that are important for any manager are also important for the minister as a manager. Supervision was the last of the management functions discussed with regard to the minister as a manager. We found that the substance of performing the function is identical to supervision in a commercial enterprise, except for criteria which must be adapted to suit the different objectives of an organisation given its profit or non-profit nature. We focused on internal supervision performed at the ministry by way of internal controls and an internal audit. As an example, we described the measures and procedures related to arrangement of the supervision structure in a general internal document adopted by the minister.

The thesis compared the minister's legal position relative to the legal position of a manager in a public or private organisation. The minister as a politician plays a dual role, as a member of the government and as the head of the ministry. The minister as the head again plays a dual role from the legal aspect, namely as regards their legal status and employment. As regards their legal status, we examined the conditions for appointment and the reasons for a minister being dismissed or stepping down. As regards the minister's legal status as an employee, we examined their employment status and argued that the employment relationship is in substance identical to regular employment. We discussed the minister's rights and obligations in the relationship and analysed selected labour law arrangements with regard to the minister's status.

We specifically focused on discussing the minister's responsibility to work correctly and with due diligence, with an emphasis on liability for damages regarding due diligence at the ministry. We believe that ministers could be subject to stricter rules concerning due diligence, modelled on liability arising in corporate law. A claim for damages by the state against a minister would be initiated by a supervisory body controlling and auditing the ministry's operations.

The minister issues documents establishing the organisation of the ministry, which is an element of the strategy within the policy of the organisation. The strategy is reflected in the ministry through the regulation strategy managing interdependent structures at the ministry. It primarily entails the structure of activities, the organisational and human resources structure, and the structure of material and financial resources. These structures are formally based on the organisation's regulation structure.

The initial working hypothesis that regulation management is one of the most important elements of the arrangement as a strategy element and an instrument of the ministry for achieving the organisational arrangement and the arrangement of human and other (material and financial) resources was based on an examination of operational documents adopted by the minister within the management activities. We defined general operational documents and their contents for individual functions within management activities (planning, organising, management and supervision) and proposed the types of documents the minister as a manager should adopt first. A further goal was to systematise general and specific internal operational documents

in relation to administrative documents and external operational documents within a classification of management documents.

The second working hypothesis that the measures and instruments (the regulatory arrangement of operations) expressed in the form of programming documents and general legal documents are suboptimal, insufficient or non-existent for the ministry's management needs was tested by research based on processing data from questionnaires filled in by ministries. This research found that the intensity of adopting documents on operations is relatively low at the ministries and, in particular, that certain operational documents as an instrument of the function of organising planning and within the minister's powers do not exist and certain programming documents are insufficient.

Keywords: management, civil service, business system, responsibility, operational documents

KAZALO

1 UVOD	14
1.1 OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA	15
1.2 NAMEN IN CILJI PROUČEVANJA	18
1.3 HIPOTEZE	19
1.4. METODE PROUČEVANJA	20
1.5 PRIČAKOVANI PRISPEVEK K ZNANOSTI	21
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA – UPRAVA IN ORGANIZACIJA	22
2.1 UVOD	22
2.2 UPRAVA	22
2.2.1 Pojmovanje uprave	22
2.2.2 Nekatere pomembne teorije o upravi	24
2.2.2.1 Različni pogledi teoretikov o upravi	29
2.2.3 Značilnosti vodstvene dejavnosti (menedžmenta)	34
2.2.3.1 Teoretična izhodišča	35
2.2.3.2 Bistveni elementi vodstvene dejavnosti	38
2.2.4 Dejavnosti, ki se izvajajo v državni upravi	43
2.2.4.1 Upravna dejavnost kot strokovna pomoč vodstveni dejavnosti	44
2.2.4.2 Izvršilna dejavnost v okviru ministrstva	44
2.2.4.3 Interna uprava	46
2.2.4.4 Dejavnost, ki se izvaja v ministrstvu, pa ni izvršilna niti upravna dejavnost	47
2.2.5 Upravljanje in vodstvena dejavnost	50
2.3 ORGANIZACIJA	60
2.3.1 Sodobna organizacija ter njeni temeljni elementi in razsežnosti	60
2.3.2 Strukture organizacije	63
2.4 SKLEPNE UGOTOVITVE	67
3 DRŽAVNA ORGANIZACIJA IN DRŽAVNA UPRAVA KOT INTERESNI IN POSLOVNI SISTEM	71
3.1 UVOD	71
3.2 DRŽAVNA ORGANIZACIJA KOT INTERESNI IN POSLOVNI SISTEM	73
3.2.1 Državna organizacija kot interesni sistem	73
3.2.2 Državna organizacija kot poslovni sistem	74
3.2.2.1 Vloga države	78
3.2.2.2 Cilji in naloge države	81
3.2.2.2.1 Sistemizacija dejavnosti v upravi.....	83
3.2.2.2.2 Pozitivnopravno pojmovanje nalog državne uprave.....	84

3.2.2.2.3 Subjekti, ki izvajajo naloge uprave v državni organizaciji.....	86
3.2.2.3 Dihotomija politika/državna uprava in »Corporate Governance«	89
3.2.3 Določanje temeljne politike.....	102
3.2.3.1 Določanje poslanstva, smotrov in ciljev ministrstva	104
3.2.3.2 Določanje strategije v okviru temeljne politike.....	106
3.2.3.3 Urejenost organizacije – skladne strukture	107
3.2.3.3.1 Regulatorna struktura (načela, pravila, postopki).....	107
3.2.3.3.2 Organizacijska urejenost (struktura).....	109
3.2.3.3.3 Kadrovska struktura	111
3.2.3.3.4 Materialna struktura.....	115
3.2.4 Določanje razvojne politike.....	119
3.2.4.1 Strateško odločanje.....	120
3.2.4.2 Urejenost za doseganje ciljev – skladne strukture v okviru razvojne politike.....	123
3.3 DRŽAVNA UPRAVA KOT POSLOVNI SISTEM	131
3.3.1 Ministrstvo kot poslovni sistem – določanje tekoče politike.....	132
3.3.2 Planiranje tekočih ciljev	134
3.3.3 Urejenost za doseganje tekočih ciljev – skladne strukture v okviru tekoče politike	141
3.3.3.1 Notranja organizacija ministrstva	141
3.3.3.2 Poslovanje v ministrstvu.....	143
3.3.3.3 Zagotavljanje varnosti (varnostna struktura)	147
3.3.3.4 Kadrovska urejenost	151
3.3.3.5 Materialna in finančna urejenost	153
3.3.4 Vodenje kot ena od funkcij menedžmenta	157
3.3.4.1 Opredelitev vodenja kot funkcije menedžmenta v ministrstvu.....	157
3.3.4.2 Osnovne sestavine vodenja	161
3.3.4.2.1 Temeljne sposobnosti za vodenje	161
3.3.4.2.2 Čustvena inteligenca	165
3.3.4.2.3 Delegiranje	167
3.3.4.2.4 Motivacija – spodbude.....	168
3.3.4.2.5 Vrste moči in vpliva vodij.....	173
3.3.4.2.6 Metode in slogi vodenja.....	175
3.3.5 Nadzor.....	178
3.3.5.1 Opredelitev nadziranja	178
3.3.5.2 Potek nadziranja.....	180

3.3.5.3 Vrste nadzora	184
3.3.5.4 Nadzor državne uprave	187
3.3.5.5 Upravni nadzor	190
3.3.5.6 Notranji upravni nadzor	191
3.3.5.6.1 Sistem notranjih kontrol.....	192
3.3.5.6.2 Notranja revizija.....	196
3.4 SKLEPNE UGOTOVITVE	199
4 PRAVNI POLOŽAJ MINISTRA	206
4.1 UVOD	206
4.2 SPLOŠNO	207
4.3 STATUSNOPRAVNI POLOŽAJ MINISTRA	208
4.3.1 Imenovanje in prenehanje funkcije ministra	209
4.3.2 Pogoji za imenovanje in razlogi za razrešitev ministra	211
4.3.2.1 Pogoji za imenovanje ministra.....	211
4.3.2.2 Razlogi za razrešitev ministra	214
4.3.3 Pravni položaj ministra kot izvajalca poslovnih nalog (kot predstojnika ministrstva).....	217
4.3.3.1 Pristojnosti, pravice in dolžnosti ministra (naloge in vloge)	219
4.4 PRAVNI POLOŽAJ MINISTRA KOT ZAPOSLENE OSEBE	225
4.4.1 Pravna narava zaposlitvenega razmerja ministra	225
4.4.2 Nastop in prenehanje izvrševanja funkcije ministra ter sklenitev in prenehanje njegovega delovnega razmerja.....	227
4.5 MINISTER V RAZMERJU DO VLADE	241
4.6 MINISTER V RAZMERJU DO VODSTVENEGA KADRA V MINISTRSTVU	243
4.7 NALOGE MINISTRA KOT DELODAJALCA.....	244
4.8 NEKATERA OD NAČEL NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA, NA KATERIH SLONIJO PRAVNA RAZMERJA MINISTRA DO MINISTRSTVA.....	247
4.9 ODGOVORNOST.....	250
4.9.1 Politična odgovornost	251
4.9.2 Drugi (pravni) vidiki odgovornosti	253
4.9.3 Odgovornost za smotnost in pravilnost dela	257
4.9.4 Odškodninska odgovornost ministra – odgovornosti za skrbno opravljanje svojih dolžnosti	262
4.10 SKLEPNE UGOTOVITVE	274
5 REGULATORNA DEJAVNOST	280
5.1 UVOD	280
5.2 REGULATORNA DEJAVNOST MINISTRA	280

5.2.1 Splošno	280
5.2.2 Upravni akti	282
5.2.2.1 Normativni upravni akti.....	282
5.2.2.2 Materialni upravni akti	284
5.2.3 Akti poslovanja	287
5.2.3.1 Eksterni akti poslovanja.....	290
5.2.3.2 Interni akti poslovanja.....	291
5.2.3.2.1 Interni splošni akti.....	293
5.2.3.2.2 Interni posamični akti.....	297
5.3 SKLEPNE UGOTOVITVE	302
6 RAZISKAVA	304
6.1 UVOD	304
6.2 METODA ZBIRANJA PODATKOV.....	304
6.3 UREJANJE IN PREGLED PODATKOV (REZULTATI)	306
6.4 ANALIZA REZULTATOV (RAZPRAVA) IN PREVERJANJE IZVEDENE HIPOTEZE.....	317
7 SKLEP	321
LITERATURA	334
STVARNO IN IMENSKO KAZALO.....	349

KAZALO – SLIKE IN PREGLEDNICE

SLIKE

Slika 2.1: Trije sistemi dejavnosti v organizaciji	34
Slika 2.2: Prikaz petih temeljnih delov organizacije, ki se izvajajo v državni upravi	49
Slika 3.1: Povezanost vplivnih mehanizmov in slogov vodenja.....	177
Slika 3.2: Organi, ki izvajajo zunanji nadzor nad državno upravo	190
Slika 3.3: Vrste notranjega upravnega nadzora	199
Slika 5.1: Razvrstitev upravnih aktov (oblastni).....	286
Slika 5.2: Razvrstitev aktov poslovanja (neoblastni)	302

PREGLEDNICE

Preglednica 2.1: Primerjava med organi, ki izvajajo dejavnosti upravljanja, menedžmenta, upravne dejavnosti in izvedbene dejavnosti v državni organizaciji in v drugih organizacijah	58
Preglednica 3.1: Ravni politike v organizaciji in organi, ki jo izvajajo v različnih organizacijah.....	78
Preglednica 6.1: Programski in pravni akti poslovanja, sprejeti na podlagi predpisa in po lastni presoji ministra	307
Preglednica 6.2: Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcij planiranja in organiziranja.....	308
Preglednica 6.3: Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcij vodenja in nadziranja.....	309
Preglednica 6.4: Akti poslovanja iz I. in II. skupine	310
Preglednica 6.5: Število in odstotne točke aktov poslovanja II. skupine, ki so jih sprejela anketirana ministrstva.....	311
Preglednica 6.6: Akti poslovanja iz IV. skupine, posebej po programskih in pravnih aktih.....	312
Preglednica 6.7: Število in odstotne točke vseh aktov poslovanja IV. skupine, ki so jih sprejela anketirana ministrstva	313
Preglednica 6.8: Nazivi in število aktov V. skupine po podatkih iz izpolnjenih anketnih vprašalnikov.....	314
Preglednica 6.9: Oseba, ki je akt izdala (sprejela)	315
Preglednica 6.10: Število aktov poslovanja po skupinah, ki so bili sprejeti v mandatu ministra, ko smo izvajali anketo	315
Preglednica 6.11: Skupno število in odstotne točke aktov poslovanja II. in IV. skupine, ki so bili sprejeti v mandatu ministra, ko smo izvajali anketo po vseh anketiranih ministrstvih.....	316
Preglednica 6.12: Nazivi in število aktov poslovanja iz II. in IV. skupine, ki so bili sprejeti v mandatu ministra, v času izvajanja ankete	316
Preglednica 6.13: Objava aktov poslovanja	316

1 UVOD

Znanstveno in strokovno obravnavanje upravnih vprašanj, ki so neločljivo povezana z organizacijo, kajti uprava se pojavlja v vsaki organizaciji, se zlasti v razvitem svetu lahko pohvali z bogato tradicijo in precejšnjimi dosežki. S področjem uprave se ukvarjajo številne znanstvene discipline. Dejstvo je namreč, da tako obsežnih, zahtevnih in kompleksnih vprašanj ne more ustrezno proučevati samo posamezna strokovna ali znanstvena panoga. Posledično so se razvijale tudi specializirane upravne znanosti. Zato lahko upravo razumemo in proučujemo le, če pri tem upoštevamo številna izhodišča in poglede različnih znanstvenih disciplin, ki se ukvarjajo tematiko uprave.

Spoznanja raziskovalcev skozi različne klasične in sodobne teorije o upravi, kot so sistemska in kibernetično-informacijska teorija, teorija o politiki organizacije, teorija menedžmenta, v novejšem obdobju pa predvsem gibanje novega javnega menedžmenta (NJM), so privedla do drugačnega razmišljanja vseh pomembnih akterjev, ki so odgovorni za določanje in uresničevanje doseganja ciljev in s tem za usmerjanje in napredek posamezne organizacije in tudi državne uprave kot sistema v okviru državne organizacije.

V javni sektor skuša gibanje NJM vnašati menedžerske metode upravljanja, po drugi strani pa iz državnih organov izločiti tisto dejavnost, ki ni neposredno vezana na monopol prisile (Rus 2003a, 7). Pri NJM gre za kritiko in modernejši izziv klasičnemu »webrovskemu« modelu birokratske države, ki prevladuje v razpravah o modernizaciji javne uprave v zahodnih demokracijah v zadnjih tridesetih letih. V ta okvir sodijo tudi drugačna razmišljanja o dejavnosti menedžmenta v resornem organu, ki bodo predmet te disertacije.

V uvodnem poglavju so opredeljeni predmet preučevanja ter tudi namen in cilji preučevanja, predstavljene so hipoteze disertacije in metodologija preučevanja. Posebej je opredeljen pričakovani prispevek k znanosti.

1.1 OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA

Moderne državne uprave so izpostavljene številnim izzivom. Transformacija vodenja držav in državnih uprav znotraj njih v zadnjih desetletjih je pomemben dejavnik ter je dovolila večje eksperimentiranje tudi na področju upravljanja in vodenja v državnih upravah z vnašanjem naprednejših metod usmerjanja, programov in shem, ob decentralizaciji, novem partnerstvu med zasebnim in javnim sektorjem, novih pogodbenih odnosih, ob drugačnem razumevanju odgovornosti predstojnikov v poslovanju ministrstev itd. Enemu od teh izzivov je namenjena razprava v tej disertaciji. Temeljno vprašanje disertacije je, ali je vodenje ministrstva, ki ga izvaja minister, primerljivo z menedžmentom neke druge organizacije, predvsem gospodarske. V zvezi s tem bomo poskusili odgovoriti na dodatna različna vprašanja, kar naj bi nas pripeljalo do ciljev, ki si jih bomo v tej disertaciji zastavili, vse z namenom utemeljitve postavljenih hipotez.

Da bi bilo mogoče elemente in funkcije vodenja, ki jih izvaja minister, primerjati z elementi in funkcijami vodenja, ki jih izvaja menedžer gospodarske organizacije, bo treba v disertaciji na podlagi teoretičnih spoznanj različnih upravnih disciplin kot temeljno izhodišče proučiti oziroma analizirati, kaj je uprava in kako se udejanja, ugotoviti temeljne značilnosti vodstvene dejavnosti in jo primerjati z upravno dejavnostjo, proučiti razmerje med upravljanjem in menedžmentom ter analizirati strukture organizacije. Ta temeljna teoretična izhodišča naj bi služila preučevanju glavnega vprašanja disertacije, podrejeno pa tudi drugim vprašanjem, ki se nanašajo na: (1) urejenost ministrstva kot elementa strategije politike organizacije v okviru temeljne in razvojne politike, in sicer v luči skladnih struktur; (2) različne menedžerske funkcije, ki jih izvaja minister pri vodenju ministrstva v okviru tekoče politike; (3) akte poslovanja, ki jih sprejema minister v okviru poslovanja ministrstva; (4) pravni položaj ministra kot funkcionarja, kot menedžerja in kot zaposlene osebe; (5) možnosti odškodninske odgovornosti ministra za skrbno opravljanje svojih dolžnosti vodenja ministrstva kot poslovnega sistema in (6) izvedbo raziskave po ministrstvih o aktih poslovanja, ki jih sprejema minister v okviru poslovanja ministrstva. Z dobljenimi odgovori bomo poskusili potrditi teze te naloge.

Najprej bomo razpravljali o pojmi uprava, upravna in vodstvena dejavnost, upravljanje ter urejenost organizacije in strukture organizacije.

Glede na to, da vsaka organizacija izvaja svoje naloge preko organov upravljanja in vodenja, ki določajo in izvajajo politiko organizacije, bomo v disertaciji primerjali funkcije organov državne oblasti s funkcijami in nalogami organov, ki imajo moč in vpliv v gospodarskih družbah. Delitev državnih oblastnih funkcij je primerljiva oziroma ustreza teoriji o treh organizacijskih funkcijah (upravljanje, menedžment – izvršilnoupravna funkcija in neposredna proizvodnja), ki izhaja iz teorije organizacije v povezavi s kibernetiko in sistemsko teorijo.

V nadaljevanju bomo obravnavali državno organizacijo in predvsem državno upravo kot poslovni sistem ter poskusili odgovoriti na naslednji vprašanji: kaj je politika organizacije ter ali se elementi politike organizacije v državni organizaciji in s tem v državni upravi razlikujejo od politike organizacije, na primer, gospodarske družbe.

Za vsak poslovni sistem je značilno, da določa in izvaja politiko organizacije prek svojih organov, in sicer tako, da določa cilje in strategije za uresničevanje teh ciljev skozi temeljno, razvojno in tekočo politiko. Navedena temeljna načela in spoznanja teorije upravnih znanosti in njenih disciplin bomo prenesli na državno organizacijo in njen podsistem državne uprave ter poskušali deloma potrditi temeljno tezo te disertacije.

Država opravlja vrsto nalog, ki so oblastne oziroma javnopravne narave. Naloge, ki morajo biti v državi uresničene, so določene z obveznim pravnim redom (Vavpetič 1961, 46–47), opravljajo pa jih državni organi ter neposredno tudi različne druge organizacije, ki obstajajo v državi (kar pomeni zunaj državne organizacije), in posamezniki.

V sodobnih demokratičnih državah državna uprava opravlja dve temeljni funkciji: sodeluje oziroma svetuje pri oblikovanju politik (ang. policy making) in izvaja sprejete politike. Opozorili bomo tudi na naloge, ki se v okviru državne uprave v organizacijskem pomenu izvajajo, a po naravi niso upravne dejavnosti.

Dihotomijo politika/uprava bomo prikazali tudi z vidika dihotomije vodstvena/upravna dejavnost v ministrstvu.

Tako v zvezi s temeljno kot razvojno politiko želimo prikazati, da njuni ključni elementi, ki jih teorija deklarira tako za pridobitne kot nepridobitne organizacije, veljajo tudi za državno organizacijo in njen podsistem državno upravo. Najprej bomo opredelili ključne elemente temeljne in razvojne politike, nato pa značilnosti teh elementov, ki se nanašajo na ministrstvo, poiskali v upravljanju državne organizacije, in sicer v njenem pravnem redu. S tem želimo utemeljiti, da je ministrstvo predmet vodenja temeljne (od parlamenta) in razvojne (od vlade) politike. V razpravi bo poudarek predvsem na urejenosti kot elementu strategije politike, ki je značilnost vsake organizacije, in to v luči skladnih struktur, da bi utemeljili, da teoretična spoznanja s področja menedžmenta glede struktur in urejenosti organizacije veljajo tudi za ministrstvo.

Izpostavili bomo tekočo (operativno) politiko, ki je konkretizacija temeljnih in razvojnih oziroma strateških ciljev in strategij, ki so naloga posameznega ministrstva. Za izvajanje tekoče politike je odgovoren minister, ki vodi ministrstvo. V zvezi s tem bomo odgovorili na vprašanja, ali minister pri določanju in izvajanju tekoče politike oziroma vodenju ministrstva izvaja temeljne funkcije menedžerja ter na kakšen način oziroma v kakšni obliki.

V disertaciji bomo skušali prikazati, da se opravila vodstvenega procesa v ministrstvu v ničemer ne razlikujejo od izvrševanja teh opravil v obliki menedžerskih funkcij planiranja, organiziranja, vodenja in nadziranja v kateri koli drugi organizaciji. V zvezi z nadzorom nad dejavnostjo v ministrstvu bo poudarek predvsem na notranjem nadzoru.

Dejstvo je, da je v teoriji v veliki meri obravnavan političnopravni položaj ministra, bolj malo statusni položaj, delovnopravni položaj ministra pa sploh ne, zato bomo v disertaciji podrobno proučili statusnopravni in delovnopravni položaj ministra. Podrobno bomo proučili tudi odškodninsko odgovornost ministra za skrbno delovanje v smislu dobrega gospodarjenja oziroma vestnega in poštenega gospodarjenja ter jo primerjali s tovrstno odgovornostjo poslovodij v korporacijskem pravu.

Glede na to, da celotna dejavnost državne uprave temelji na aktih, in to na normativnih in materialnih aktih, bomo posebej izpostavili obravnavo aktov uprave s poudarkom na aktih poslovanja, ki jih izdaja minister v vlogi menedžerja pri vodenju ministrstva, in jih poskusili ustrezno sistemizirati v klasifikacijo aktov uprave.

V zadnjem delu raziskovalne naloge bomo opisali raziskavo, izvedeno v ožjih ministrstvih (brez organov v sestavi), in na njeni podlagi poskusili ugotoviti, katere akte poslovanja, ki pomenijo izvajanje vodstvene dejavnosti v ministrstvu v smislu izvajanja tekoče politike, so sprejeli posamezni ministri.

1.2 NAMEN IN CILJI PROUČEVANJA

Osnovni namen disertacije je dokazati, da mora minister za uspešno vodenje ministrstva kot poslovni sistem izvajati vse menedžerske funkcije ter imeti znanje, izkušnje in druge lastnosti, ki jih znanost o menedžmentu pripisuje menedžerju. Zato je namen te raziskovalne naloge predstaviti in kritično ovrednotiti temeljna načela in značilnosti ter elemente menedžmenta, izhajajoč iz različnih znanstvenih disciplin o upravi, ter jih primerjati z načeli in elementi vodenja, na podlagi katerih minister vodi ministrstvo. Poseben poudarek v tej raziskovalni nalogi je dan opredelitvi modela aktov poslovanja, to je neoblastnih aktov, ki podpirajo upravni menedžment pri vodenju ministrstva.

Cilji disertacije so predvsem naslednji:

1. cilj: proučiti ugotovitve upravne, menedžerske teorije oziroma teorije politike organizacije ter teorije korporacijskega prava o vodstveni in upravni dejavnosti, upravljanju, urejenosti organizacije in skladnih strukturah ter jih primerjati s pojmovanjem in uporabo teh institutov v ministrstvu;
2. cilj: dokazati, da je ministrstvo poslovni sistem, ki določa in izvaja tekočo politiko, izhajajočo iz temeljne in razvojne politike in v pristojnosti državne organizacije oziroma njenih organov upravljanja in vodenja; ugotoviti, ali minister pri določanju in izvajanju tekoče politike oziroma vodenju ministrstva izvaja temeljne funkcije menedžmenta in na kakšen način oziroma v kakšni obliki;

3. cilj: proučiti pravni položaj ministra in korporacijskega menedžerja, obeh v vlogah funkcionarja, menedžerja in zaposlene osebe, in ju med seboj primerjati ter ob tem ugotoviti razlike oziroma podobnosti med njima;
4. cilj: pokazati in poudariti, da glede vlog in funkcij, ki jih izvaja minister kot vodja ministrstva, v primerjavi z vlogami in funkcijami menedžerja gospodarske družbe v načelu ni bistvenih razlik;
5. cilj: proučiti različne vidike ministrove odgovornosti, ki izhajajo iz njegove dvojne vloge, na eni strani kot funkcionarja in člana vlade, na drugi strani kot predstojnika v vlogi menedžerja pri ustvarjanju in izvrševanju politike v ministrstvu, ter prikazati možnost ureditve odgovornosti ministra za nepravilno in nesmotrno poslovanje po modelu, ki je po naši pozitivni korporacijski zakonodaji urejen za korporacijskega menedžerja;
6. cilj: opredeliti, kateri akti ministra se nanašajo na regulatorno (normativno) urejenost, ki je podlaga za doseganje urejenosti drugih struktur (dejavnostne, organizacijske, kadrovske strukture in strukture sredstev) v pristojnosti ministra kot menedžerja, ter jih ustrezno sistemizirati v klasifikacijo aktov uprave;
7. cilj: izvesti raziskavo o sprejemanju aktov poslovanja v ministrstvih.

Predstavljeni cilji disertacije pomenijo hkrati tudi izvirni prispevek k obravnavanemu področju.

1.3 HIPOTEZE

Glede na izhodišča disertacije ter opredeljeni namen in cilje disertacije je v nadaljevanju podana opredelitev osnovne hipoteze in izvedenih hipotez disertacije.

Osnovna hipoteza:

Minister ima pristojnosti, tj. pravice in dolžnosti, ter odgovornosti menedžerja v ministrstvu.

Izvedeni hipotezi:

1. Regulatorni (normativni) menedžment je eden od najpomembnejših elementov urejenosti kot sestavine strategije ter je v ministrstvu instrument za doseganje tako

organizacijske urejenosti kot tudi urejenosti kadrov in sredstev (materialnih in finančnih).

2. Ukrepi in instrumenti (regulatorna urejenost poslovanja), izraženi v obliki programskih dokumentov in splošnih pravnih aktov za vodenje v ministrstvu, so neoptimalni, imajo premajhen obseg ali pa sploh ne obstajajo.

1.4 METODOLOGIJA PROUČEVANJA

Ker je tematika, ki je predmet preučevanja, izrazito večdisciplinarna, temelji njeno obravnavanje na uporabi različnih metod in na osvetljevanju problematike z različnih zornih kotov. Pri izdelavi disertacije so bile uporabljene tako teoretične kot tudi empirične raziskovalne metode, ki so v nadaljevanju na kratko navedene:

- analiza relevantne literature in pozitivnopravnih predpisov: teoretično proučevanje temelji predvsem na študiju relevantne literature in predpisov, ki navedeno tematiko opredeljujejo in pojasnjujejo. Pri tem gre za študij tujih in domačih relevantnih virov ter za študij slovenskih predpisov;
- deskriptivna metoda: za opredeljevanje in opisovanje razlik in podobnosti pri opredeljevanju pojmov menedžmenta in znanstvene discipline politike organizacije ter njihovo vključenost v državne upravne sisteme;
- primerjalna metoda: za prikaz in ugotovitev skupnih značilnosti, podobnosti in razlik ter tudi za razumevanje posameznih obravnavanih pojavov;
- metoda analize: za jasno in nedvoumno opredelitev vseh relevantnih teoretičnih pojmov in posameznih elementov teh pojmov s poudarkom na pravni analizi in na analizi stanja na področju vodenja v ministrstvu;
- analiza primera: študij posameznih konkretnih primerov splošnih pravnih aktov poslovanja v ministrstvih ter primerov računskega in ustavnega sodišča;
- metoda anketnega zbiranja podatkov: za pridobivanje za raziskavo relevantnih podatkov o aktih poslovanja po posameznih ministrstvih. Ankete bodo naslovljene na najvišje vodilne in vodstvene delavce v posameznih ministrstvih. Z analizo vrste programskih dokumentov in splošnih pravnih aktov po posameznih resorjih bomo sledili urejenosti tega področja;
- sklepanje od splošnega k posebnemu: to načelo izhaja iz spoznanja, da je iskanje podrobne rešitve problema smiselno šele takrat, ko je oblikovana okvirna rešitev

tega problema. Tak pristop je povezan s postopnim prehajanjem od sistema višje ravni v sistem nižje ravni po načelu od celote k sestavinam.

Z naštetimi metodami, ki se medsebojno dopolnjujejo in pomagajo osvetliti problematiko z različnih zornih kotov, je namen celovito zajeti obravnavanje opredeljene problematike ter v skladu z namenom in zastavljenimi cilji disertacije.

1.5 PRIČAKOVANI PRISPEVEK K ZNANOSTI

Pričakovani prispevek k znanosti temelji na realizaciji opredeljenih ciljev disertacije. Nanaša se na področja menedžmenta nepridobitnih organizacij, upravnopravne znanosti in korporacijskega upravljanja.

Prispevek predlaganega znanstvenoraziskovalnega dela k razvoju področja menedžmenta nepridobitnih organizacij bo predvsem v prikazu uporabe temeljnih načel in elementov menedžmenta s poudarkom na urejenosti resornega organa kot sestavini politike organizacije pri oblikovanju in izvajanju tekoče politike ministra ter v oblikovanju modela programskih dokumentov in splošnih pravnih aktov za izvajanje tekoče poslovne politike resornega organa, kar naj bi vse skupaj prispevalo k učinkovitejšemu in kakovostnejšemu vodenju in upravljanju predstojnika resornega organa.

Prispevek predlaganega dela k razvoju upravnopravne znanosti bi bil v ugotovitvi pravnih podlag za ministrovo poslovanje, in sicer glede regulatornih okvirov za delovanje ministra, s poudarkom na razvoju institutov statusnopravnega in delovnopravnega položaja, predvsem v zvezi z imenovanjem v funkcijo in razrešitvijo s funkcije ter sklenitvijo in prenehanjem delovnega razmerja.

Prispevek k razvoju uporabe sodobnih oblik korporacijskega upravljanja za področje državne uprave pa bi bil v glavnem v pravni analizi možnosti za uporabo tradicionalnih korporacijskopravnih institutov na področju državne uprave, kot so različni pravni vidiki odgovornosti, predvsem odgovornost za smotrnost in pravilnost delovanja ministrstva ter odškodninska odgovornosti ministra za skrbno opravljanje svojih dolžnosti.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA – UPRAVA IN ORGANIZACIJA

2.1 UVOD

Prvi del tega poglavja se osredotoča na razpravo o pojmu uprava. Predstavili bomo nekaj različnih teorij in teoretičnih pogledov o upravi na splošno. Na podlagi teoretičnih spoznanj upravnih znanosti bomo ugotavljali, kaj je upravna dejavnost in kako se udejanja v organizaciji, kaj je značilnost vodstvene dejavnosti v vsaki organizaciji ter kakšno je razmerje med vodstveno in upravno dejavnostjo. V nadaljevanju bomo na podlagi temeljnih značilnosti vodstvene in upravne dejavnosti opredelili še druge dejavnosti, ki jih izvajajo ministrstva. V nalogi bomo razlikovali tudi med pojmom upravljanje in vodenje (menedžment). V drugem delu poglavja bodo opredeljeni glavni elementi oziroma dejavniki organizacije s poudarkom na strukturah organizacije. V zadnjem delu poglavja bomo ureditev državne organizacije z vidika upravljanja in vodenja državne organizacije primerjali z ureditvijo upravljanja in vodenja v kapitalskih družbah. Sklepne ugotovitve bodo vsebovale glavna sklepna spoznanja pojmov: uprava, upravna dejavnost, vodstvena dejavnost oziroma menedžment in upravljanje.

2.2 UPRAVA

2.2.1 Pojmovanje uprave

V vsakdanjem življenju zelo pogosto uporabljamo izraz uprava. Ljudje največkrat razumemo z upravo neki organ ali skup organov (na primer: občinska uprava, državna uprava) ali določen del neke organizacije (na primer: uprava podjetja¹), ponavadi je to vodstveni organ, predvsem tisti organ, ki je zunaj proizvodne dejavnosti organizacije. Mnogi na primer kot upravo razumejo vse tisto, kar se opravlja po raznih pisarnah in uradih, ne glede na to, ali gre v resnici za upravno odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih oseb ter za strokovno dejavnost, ki je podpora odločanju ministra ali ne. Pogosto govorimo o upravi tudi kot o

¹ V delniški družbi je po Zakonu o gospodarskih družbah izraz uprava rezerviran za organ vodenja.

birokraciji, administraciji, uradništvu, in to v negativnem odnosu do uprave, kar je posledica dejstva, da so ljudem vidne predvsem negativne strani uprave, premalo pa sta poznana njen pravi pomen in vsebina.

V teoriji o upravi nastajajo različne znanstvene opredelitve uprave. Prva značilnost različnega pojmovanja uprave je že v različni uporabi izraza uprava. Izraz uprava se uporablja za označevanje določene organizacije ali organov (republiška uprava, občinska uprava, uprava podjetja) ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov ali organizacij (geodetska uprava). V teh primerih gre za označevanje uprave v organizacijskem ali subjektivnem pomenu. Ali kot pravi Bučar (1969, 18), celovitost 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 upravo v organizacijskem pomenu.

Označevanje uprave v pogledu dejavnosti oziroma določenega delovanja je uprava v funkcionalnem ali objektivnem pomenu. Glede na pristop lahko delimo teorije o upravi tudi na formalne in materialne. Formalne teorije se pri iskanju definicije opirajo na formalne znake, materialne teorije pa skušajo vsebinsko določiti prvine tega pojma.

Ta delitev ni preprosta, saj nekatere organizacijsko subjektivne definicije določajo upravne organizacije glede na dejavnost, ki jo opravljajo, nekatere funkcionalno objektivne pa upravno dejavnost glede na organizacije, ki jo opravljajo (Pusić 2002, 29).

Pusić (2002, 28) zato, da bi dosledno razlikoval upravo v organizacijskem in funkcionalnem pomenu, za prvo uporablja izraz »upravna organizacija«, za drugo pa »upravljanje«. Čeprav se zdi taka označitev smotrna, pa po drugi strani postavi pod vprašaj definicijo pojma »upravljanje« in njegovo razmejevanje do pojma »uprave« v funkcionalnem pomenu. Pusić »upravljanje« izenači z »upravno dejavnostjo«, to pa že vnaprej onemogoča njuno morebitno razlikovanje.

Upravna teorija definira upravo tudi v formalnem pomenu, to je opredelitev samo z določenimi formalnimi pogoji. Tudi formalne opredelitve niso mogle zadovoljivo pojasniti fenomena uprave. Takšni formalni pogoji, zlasti v zgodnejših obdobjih, so bili povezani predvsem z definiranjem državne uprave. Močno je bila prisotna organska teorija, ki je izhajala iz načela delitve oblasti in v skladu s tem različnih nosilcev državnih funkcij. Po tej teoriji je državna uprava ena od državnih funkcij, in sicer tista, ki jo opravljajo upravni organi. Definicija je sama po sebi nesporna in ji ni oporekati, toda ne pove, kaj je bistvo državne uprave. Po tej logiki bi vsebino in značaj upravne dejavnosti dobila vsaka dejavnost, ki se opravlja v upravnih organih, kar pa ni res.

Iz enakih izhodišč kot formalna teorija o državni upravi izhaja t. i. negativna teorija, po kateri je državna uprava vse tisto, kar ni niti zakonodaja niti sodstvo (Braibant 2002, 17–19).²

Takšna uporaba izraza uprava ne pripomore k ugotavljanju bistva uprave, opozori pa, da je treba pomene pojma uprava razlikovati. Za opredelitev pojma uprava in razumevanje njenega bistva ni pomembno, ali k njej pristopamo z organizacijskega ali funkcionalnega vidika. Da bi ugotovili bistvo uprave, moramo spoznati tiste njene značilnosti, ki so lastne upravi kot dejavnosti.

Izraz uprava bomo v tem delu praviloma uporabljali v organizacijskem pomenu, sicer pa bomo namesto pojma uprava uporabljali izraze državna uprava, upravni organ, ministrstvo. Ko bomo uporabili izraz uprava, bo torej iz samega konteksta razvidno, v kakšnem pomenu je izraz uporabljen, ali pa bo eksplicitno navedeno, za kateri pomen gre, organizacijski ali funkcionalni.

2.2.2 Nekatere pomembne teorije o upravi

Znanstveno in strokovno obravnavanje upravnih vprašanj se zlasti v razvitem svetu lahko pohvali z bogato tradicijo in precejšnjimi dosežki. S tematiko uprave se ukvarjajo številne znanstvene discipline, kajti dejstvo je, da tako obsežnih, zahtevnih

² Braibant negativno definicijo uprave natančno razloži tako, da najprej izloči vse zasebne zadeve, nato pa od javnih zadev odšteje delovanje političnih teles (parlamenta, vlade ipd.).

in kompleksnih vprašanj ne more ustrezno proučevati samo posamezna strokovna ali znanstvena panoga. Posledično so se razvijale tudi specializirane upravne znanosti.³ Zato lahko upravo razumemo in proučujemo le, če pri tem upoštevamo številna izhodišča in poglede različnih znanstvenih disciplin, katerih tematika ukvarjanja je uprava.

Na splošno lahko ugotovimo, da se o upravnih vprašanjih govori od nastanka prvih držav. Izoblikovale so se številne teorije. Od sodobnih teorij bomo zaradi potreb te naloge omenili sistemsko teorijo, kibernetško-informacijsko teorijo in teorijo o politiki organizacije. Zelo pomembno je gibanje NJM, ki se je uveljavilo v zadnjih desetletjih.⁴

a) Sistemska teorija

Upravljanje je po sistemski teoriji⁵ zavestno človekovo usmerjanje sistemskih interakcij znotraj družbenih sistemov in med njimi, da bi se dosegli določeni cilji. Usmerja pa se tako, da se odloča, usklajuje, planira, vodi, organizira, nadzira. Pri tem teorija poudarja, da je za usmerjanje in odločanje v sistemskih interakcijah potrebna družbena moč v pogledu sposobnosti dejansko doseči to, kar je določeno kot cilj. To večkrat zahteva potrebo po podreditvi volje drugih. Da bi v navedenem pomenu dejavnost upravljanja lahko potekala, so potrebne določene dejavnosti. To je tako imenovano upravno delovanje, ki zagotavlja ustrezne podatke za ustrezno usmerjanje in odločanje.

b) Kibernetško-informacijska teorija

Kibernetško-informacijska teorija⁶ temelji na sistemski teoriji, njeno bistvo pa je v vodenju sistemov proti določenim ciljem. Za kibernetški sistem je značilno, da ima dva sestavna dela: usmerjevalni in vodeni del, med njima pa obstaja posebna povezava, in sicer gre impulz iz usmerjevalnega dela k vodenemu, od tu pa nazaj

³ Po preslikavi klasifikacije raziskovalnih področij po šifrantu Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) v klasifikacijo po Frascatškem priročniku sodijo v upravne in organizacijske vede naslednje znanstvene discipline: javna uprava, javne službe, menedžment in logistika. Vir: Klasifikacije in šifranti. Dostopno prek: <http://www.arrs.gov.si>.

⁴ Povzeto po: Bučar 1981, 31–33; Cijan in Grafenauer 1993, 40; Rozman in drugi 1993, 34–37; Rakočević in Bekeš 1994, 40–57.

⁵ Povzeto po Cijan in Grafenauer 2002, 17-19.

⁶ Povzeto po Cijan in Grafenauer 2002, 19–21.

povratno sporočilo oziroma informacija – tudi o morebitnem odmiku od začetnega cilja.

V družbenih sistemih se kibernetško-informacijska teorija uporablja kot model upravljanja organizacij. Tu je pomemben predvsem pogled na potek in vsebino upravljaljskega procesa kot krožnega informacijskega procesa. Potek kibernetške akcije je naslednji:

- prva raven (institucionalna) kibernetške akcije pomeni določitev ciljev, ki naj bi jih sistem kot celota dosegel. To se opravlja v organu za določanje ciljev ali na t. i. vrhovnem mestu odločanja. Je najvišja raven, na kateri se sprejemajo odločitve temeljnega pomena. Teorija govori tudi o selektorju, v okviru katerega se na podlagi vrednot nekega sistema določajo cilji, ki naj bi jih sistem kot celota dosegel;
- druga raven (instrumentalna) kibernetške akcije pomeni raven, kjer je treba akcijo usmerjati, usklajevati, voditi, organizirati, nadzirati. Na tej ravni se najvišje in temeljne odločitve »operacionalizirajo«, preoblikujejo v izvedbene cilje in akcije za doseganje izvedbenih ciljev, ki so v okviru temeljnega cilja (Šmidovnik 1980, 33–34). To je mesto izvajanja menedžerske akcije (vodenja in usklajevanja).

c) Teorija o politiki organizacije

Teorija o politiki organizacije temelji na teoriji sistemov. Organizacija kot predmet vodenja politike organizacije je sistem ljudi, sredstev in virov, ki ga osnujejo ljudje zaradi svojih interesov (koristi) in mu določajo zamisli, smotre in cilje ter v njem delajo ali z njim sodelujejo (Kralj 1992, 17). Dosedanje zamisli o politiki organizacije oziroma poslovnega sistema (ang. business policy) so se nanašale le na temeljne cilje in ciljno usmerjanje, v zadnjih desetletjih pa nastajajo teorije, po katerih so tudi organizacije politični sistemi (Handy 1976, 18; MacMillan 1978, 1, 4 itd.), ki si s politično dejavnostjo prizadevajo doseči cilje in obvladovati politične akcije udeležencev organizacije kot interesnih skupin znotraj organizacij in med organizacijami. Gre za organizacijsko politiko (ang. organizational policy).

Politika organizacije je praktična dejavnost, ki je prisotna v vsaki organizaciji in se pojavlja v obliki postavljanja zamisli o organizaciji, opredelitvi poslanstva, določanju smotrov in temeljnih ciljev ter usmerjanja k njim. V vsaki organizaciji obstaja tudi želja

ljudi, da v organizaciji oziroma z njeno pomočjo učinkoviteje uresničujejo svoje interese ter dosegajo svoje smotre in cilje. Vedno torej obstajata politika in interesno vedenje.

Vprašanja, na katera išče odgovore teorija o politiki organizacije, so na primer: kako učinkovito se vodi politika in kako se usklajuje ter usmerja interesno vedenje udeležencev; ali je to prepuščeno naključju ali pa je usklajevano in uravnvano (upravljanje, menedžment) in zato urejeno (regulatorna (normativna) urejenost). K taki urejenosti lahko prispeva ustrezna teorija o politiki organizacije.⁷ Teorije o politiki organizacije se razvijajo v okviru discipline o politiki organizacije v sklopu organizacijske znanosti, ki sodi k znanosti o upravi (Kralj 1992, 19).

d) Novi javni menedžment

Novi javni menedžment (NJM) oziroma »novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) je kritika in modernejši izziv klasičnemu »webrovske« modelu birokratske države. Spremembe v sami javni upravi v okviru NJM, ki se imenujejo reforma ali modernizacija, so številne in se razlikujejo od države do države. Pojavile so se po vsem svetu, v razvitih in nerazvitih državah. Pojavnih oblik je toliko, kolikor je držav, v katerih se reforme pojavljajo.

Cilji, ki jih skušajo zajeti sodobne reforme javnega sektorja, so predvsem: (1) splošno zmanjšanje sredstev proračuna, (2) znižanje ravni socialnih uslug, (3) pojav splošne konkurence, (4) zahteve po večanju kakovosti storitev ter ne nazadnje tudi (5) razni politični in ideološki pritiski, kot na primer privatizacija (Flynn in Strehl 1996, 1–22).

Hood (1991, 4–5) je kot sestavne dele te doktrine navedel: (1) večjo vlogo profesionalnega upravljanja, (2) javne standarde in meritve upravljanja, (3) večji poudarek na nadzoru »produktov« javnega sektorja, (4) trend delitve uprave na manjše operacijske enote, (5) večjo vlogo konkurence v javnem sektorju in (6) večjo disciplino pri porabi javnih sredstev.

⁷ Dosedanji razvoj v svetu in pri nas je pripeljal do nastanka vrste teorij o politiki organizacije, pojmovanih ustvarjalno kot v politologiji, ali pa ožje, omejeno le na poti za uresničevanje ciljev (strategije).

V teoretičnih opredelitvah (Farnham in Horton 1996, 24–25) zasledimo v okviru NUJS tri glavne smeri: (1) neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v javni sektor, (2) uvoz poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor in (3) načela kot sredstvo za preobrazbo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast.

V ZDA je bil najbolj uporabljen model NJM »Reinventing Government« (ReGo) avtorjev Osborna in Goeblerja (1994). ReGo kot metodologija reforme državne (javne) uprave pomeni ponovno odkrivanje poslanstva in funkcij državne uprave. Za ta model so značilna različna načela, ki se nanašajo na delovanje državne uprave. Pri nas teorija (Stanonik 2000, 296; Kovač 2002, 1045) iz modela ReGo izpostavlja deset načel, ki so: usmerjanje namesto izvajanja, usmerjenost k uporabnikom javnih storitev, poslanstvo in strateški menedžment, naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela, ekonomičnost, avtonomnost in delegiranje, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno in proaktivno delovanje ter trg in tržnost.

Med temeljna načela NUJS pri nas sodijo tudi: (1) zmanjšanje obsega rasti družbene regulacije, (2) privatizacija javnega sektorja, (3) povečana vloga informacijske tehnologije pri storitvah javne uprave ter (4) večja vloga mednarodnega okolja pri oblikovanju metod in tehnik upravljanja v javnem sektorju (Bugarič 2005, 10).

NJM je gibanje, ki skuša vnašati v državno in javno upravo menedžerska načela in metode upravljanja.

Tu smo omenili le nekatere za to disertacijo pomembne teorije o upravi. Ob tem lahko zapišemo tudi nesporno dejstvo, da ni ene same velike teorije, ki bi vladala na področju uprave. Pristopi k proučevanju uprave so različni in odvisni od razvoja gospodarjenja organizacij, tako javnih kot zasebnih. Temeljna vprašanja, ki so bila v središču cele vrste teorij, so bila vprašanja, kdo dejansko odloča v organizaciji in kako ter na katerih mestih se sprejemajo odločitve, torej vprašanja upravljanja in vodenja kot izvršilnega upravljanja. S temi vprašanji se bomo v luči teoretičnih podlag te naloge ukvarjali tudi mi v prvem delu disertacije.

2.2.2.1 Različni pogledi teoretikov o upravi

Z upravo so se pri nas v začetni fazi v glavnem ukvarjali maloštevilni upravnopravni teoretiki⁸, ki pa jih je zanimala predvsem državna uprava z vidika opravljanja različnih državnih funkcij.

Vavpetič (1961, 13–36) pojmuje upravo kot pomožno dejavnost in meni, da je upravna dejavnost lahko visokostrokovno delo, toda njeno bistvo je v pomožni funkciji, ki jo opravlja glede na temeljne naloge posamezne organizacije. Upravna dejavnost po njegovem mnenju vsebuje opravila, ki so organizacijske, urejevalne, tehnično-manipulativne narave in kot takšna vplivajo na redni potek temeljnega dela (Vavpetič 1961, 74). K taki upravni dejavnosti po njegovem prepričanju sodi tudi opravljanje raznih drugih opravil, zlasti vodstvene dejavnosti, s katero se usmerja, načrtuje, organizira in nadzoruje delo posameznih upravnih delavcev.

Godec (1977, 2) sprejema Vavpetičevo pojmovanje uprave kot pomožne dejavnosti, za katero pa meni, da je nujno potrebna dejavnost. Pri tem posebej opozarja, da upravno dejavnost sestavljajo dejanja, ki imajo svoje značilnosti, in v upravno dejavnost vključuje vodstvena (šefovska) opravila, poleg njih pa še referentska, administrativna, daktilografska in manipulativna. Vodstveno dejavnost šteje za poslovanje, vodenje pa se nanaša le na ljudi. Godec opozarja tudi na problem razmejevanja upravne in vodstvene dejavnosti in meni, enako kot Vavpetič, da je leta del upravne dejavnosti. Godec vodstveno dejavnost poimenuje upravna vodstvena dejavnost. Poleg tega pa obstaja še vodstvena dejavnost zunaj uprave in je v bistvu vodstvena prav glede na upravo. V tem primeru meni, da je uprava podrejena tej dejavnosti.

Bučar (1969, 13) opredeli upravo kot strokovno dejavnost, ki je ne smemo enačiti z upravljanjem. Tisti, ki odloča, potrebuje strokovno pomoč za odločanje. Upravljanje navadno že v fazi ugotavljanja potreb in izbora med njimi potrebuje posebno

⁸ Poleg starejših del Lada Vavpotiča in vrste kompleksnih del Franceta Bučarja in Eugena Pusića velja omeniti še posamezne publikacije Janeza Šmidovnika in Rupka Godca.

strokovno dejavnost kot pomoč pri odločanju. Še v večji meri je tisti, ki odloča, vezan na strokovno pomoč takrat, ko odloča o načinu, kako zadovoljiti ugotovljene potrebe. Upravljanje je odločanje, ta strokovna dejavnost pa je namenjena le temu, da tisti, ki naj odloča, lahko odloči. To je izrazito pomožna dejavnost, pa čeprav je lahko še tako zahtevna v pogledu strokovnosti.

Ta pomožna dejavnost je strokovno-tehnična uprava v formalnem pomenu, ki jo tvorijo samo tisti sodelavci organa upravljanja, ki so mu dodeljeni prav z namenom, da mu nudijo pomoč pri odločanju, in ki jim je to strokovno-tehnično sodelovanje z organom upravljanja pri njegovih odločitvah glavna in edina naloga. Vsaka dejavnost, ki pomeni izvrševanje odločitev, pa ne sodi v upravo (Bučar 1969, 18).

Šmidovnik (1980, 33) upravo šteje za del procesa upravljanja. Pri razlikovanju med pojmom upravljanje in uprava izhaja iz systemske in kibernetiko-informacijske teorije. Kibernetični pojem upravljanja je širši kot pojem uprave. Uprava je le del tega procesa, in sicer tisti, ki poteka na instrumentalni ravni, to je strokovna uprava.

Prikazana stališča in pogledi upravnopravnih teoretikov o upravi kažejo na široke opredelitve upravne dejavnosti. Začetna teoretična razmišljanja o upravni dejavnosti so vodstveno dejavnost štela za del upravne dejavnosti in so jo drugače definirala kot upravno dejavnost, in to po našem mnenju zato, ker je kljub vsebinski razlagi dejavnosti prevladalo subjektivno oziroma organizacijsko pojmovanje uprave in ne njeno objektivno pojmovanje. Iz prikazanih stališč je mogoče ugotoviti tudi, da nekateri teoretiki ne razlikujejo med upravljanjem in vodenjem ter upravno dejavnostjo, drugi pa jo enačijo z upravljanjem itd.

Uprave pa niso proučevali samo upravnopravni teoretiki. Ker je uprava fenomen, ki je značilen za vsako organizacijo in ni vezan zgolj na državno organizacijo, so značilnosti uprave proučevali tudi teoretiki s področja splošne teorije uprave, predvsem s področja menedžmenta in teorije politike organizacije.⁹

⁹ Priznana slovenska teoretika s področja teorije uprave, ki sta izdala vrsto kompleksnih del, sta Janko Kralj in Filip Lipovec. Pri tem velja posebej omeniti še posamezne publikacije Mitje I. Tavčarja in Rudija Rozmana. Prof. Kralj je vodilni svetovni teoretik na področju teorije o politiki poslovnih sistemov.

Kralj (1992, 30) pravi, da se politika organizacije udejanja preko vodstvene dejavnosti s programiranim usmerjanjem k uresničevanju politike, in sicer k doseganju temeljnih, planskih in drugih ciljev skozi povezane dejavnosti informiranja, planiranja, motiviranja, organiziranja, koordiniranja in nadziranja. Te dejavnosti so strokovne dejavnosti, ki podpirajo funkcije menedžmenta. Kralj (1992, 72) jih imenuje prežemajoče dejavnosti. Prežemajoče dejavnosti so tiste, ki se pojavljajo ob vsaki temeljni dejavnosti ter se odražajo s tokovi in stanji. Kralj kot prežemajoče dejavnosti navaja: inovacijsko dejavnost, finance, logistiko, kadrovske dejavnosti, varnostno dejavnost, informiranje. Planiranje uvršča v upravljalni sistem.

Tavčar (2002, 188) za strokovne dejavnosti planiranja, organiziranja, vodenja ljudi in nadziranja pravi, da so infrastruktura vsake organizacije, ki omogočajo učinkovito in uspešno delovanje organizacije. So sestavina urejenosti v organizaciji ter imajo zato pomembno dejavnostno in vedenjsko (usmerjevalno) vlogo pri obvladovanju organizacije. Poimenuje jih sistemi. Sistemi prežemajo vse dele, dejavnosti in časovna obzorja organizacije.

Različni avtorji različno strukturirajo in členijo sisteme organizacije. Med najpopolnejše sodi pristop Visoke šole v St. Gallenu.¹⁰ Po Schwaningerju (1994, 85, 134, 168, 217, 269) so sistemi v organizaciji: sistem za izbiranje ciljev, načrtovanje in nadzorovanje v organizaciji (načrtovanje in nadzorovanje morata biti ločeni) – poslovodni sistem, informacijski sistem v organizaciji, sistem za menedžment osebja, sistem za menedžment gospodarjenja v organizaciji (osnova je računovodstvo), razvojni sistem v organizaciji – je nadrejeni (»meta« ali »nad«) sistem organizacije, ki povezuje in usmerja ostale štiri sisteme in dolgoročneje usmerja dejavnosti organizacije. Delovanje sistemov v kompleksnejših organizacijah lahko usmerjajo in podpirajo specializirane enote v organizaciji.

Tudi pravna teorija na področju gospodarskih družb (Bohinc in Ivanjko 1999, 142) ugotavlja, da poslovodji pri izvajanju poslovodnih nalog pomagajo specializirane strokovne službe.

¹⁰ Znani teoretiki te šole so Ulrich 1990; Bleicher 1994; Schwaninger 1994 v Tavčar 2002, 188.

Kot je razvidno iz zgoraj navedenih teoretičnih navedb, se je poimenovanje uprava za strokovne dejavnosti, ki so v pomoč vodstveni strukturi pri odločanju, najbolj ustalilo v državni organizaciji in je ta pojem pri nas v praksi rezerviran za upravo v državni organizaciji. V drugih organizacijah te dejavnosti poimenujejo različno, na primer prežemajoče dejavnosti (Kralj 1992, 729) ali tudi infrastruktura organizacije oziroma sistemi (Tavčar 2002, 188). Te dejavnosti izvajajo posamezni strokovnjaki (specialisti) ali jih v kompleksnejših organizacijah izvajajo specializirane organizacijske enote, ki so formalni nosilci ter vzdržujejo sisteme in metodologije, medtem ko je sprejemanje odločitev v planiranju, organiziranju, vodenju in nadziranju na vseh ravneh in področjih naloga menedžerjev.

Izhajajoč iz navedenega lahko ugotovimo, da tako upravnopravni teoretiki kot teoretiki s področja menedžmenta definirajo strokovne dejavnosti (informiranje, planiranje, organiziranje, vodenje ljudi, nadziranje), ki so v pomoč vodstveni dejavnosti pri odločanju, po vsebini enako, le njihovo poimenovanje je različno (uprava, upravna dejavnost, strokovno-tehnična uprava, pomožna dejavnost, v teoriji menedžmenta so to sistemi ali infrastruktura organizacije, teoretiki politike organizacije pa govorijo o prežemajočih dejavnostih v organizaciji).

Res je, da te dejavnosti lahko razčlenimo tudi drugače in poleg njih uvrstimo še nekatere druge, toda to ne spremeni bistva, da so to dejavnosti, ki so v pomoč vodstveni dejavnosti pri odločanju. Mednje na primer sodi tudi izredno pomembna informacijska dejavnost (evidence, zbirke podatkov ter njihova obdelava in hramba). Ta sklop strokovnih nalog pomeni pomoč vodstveni dejavnosti pri sprejemanju odločitev, s katerimi se postavljeni cilji organizacije posredno dosegajo ne glede na temeljno dejavnost, zaradi katere je ta organizacija ustanovljena. Te dejavnosti predstavljajo posebno dejavnost, ki se razlikuje od drugih dejavnosti v organizaciji. Za potrebe te disertacije bomo le za te dejavnosti uporabljali pojem »upravna dejavnost«. Upravna dejavnost se pojavi povsod tam, kjer je prisotna vodstvena dejavnost, in je ne glede na vrsto organizacije povsod istovrstna. To pomeni, povsod se pojavijo planiranje, organiziranje, vodenje ljudi, nadziranje, informiranje idr.

Na podlagi zgoraj navedenih teoretičnih opredelitev uprave lahko odgovorimo na zgoraj zastavljeni vprašanji, ki sta se glasili: kaj je upravna dejavnost in katere so njene temeljne značilnosti. Če povzamemo bistvene značilnosti iz ugotovitev teoretikov, je prva temeljna značilnost upravne dejavnosti, da je to strokovna dejavnost, ki se udejanja na področju načrtovanja, organiziranja, kadrovanja, financiranja, informiranja, nadziranja ipd. Druga bistvena značilnost je, da ta dejavnost podpira vodstveno dejavnost pri odločanju in koordinaciji procesov ter aktivnosti znotraj organizacije s tem, da ji pripravlja strokovne podlage za odločanje. Te strokovne dejavnosti teorija definira po vsebini enako, le poimenuje jih različno, in sicer kot: uprava, upravna dejavnost, prežemajoče dejavnosti, sistemi, podporna dejavnost, infrastruktura, štabna dejavnost. To so specifične strokovne dejavnosti, ki imajo svoja lastna pravila in ki potekajo v vsaki organizaciji po določenih metodah in načelih. V vsaki organizaciji je določena upravna dejavnost vedno potrebna ne glede na obseg in vrsto temeljne dejavnosti oziroma ne glede na cilje organizacije. Cela vrsta upravnih opravil je potrebna oziroma enaka v vseh organizacijah kljub različnemu statusu posamezne organizacije. Torej, določena opravila so lastna samo upravnim dejavnostim in se pojavljajo povsod tam, kjer sta prisotni upravljanje in vodenje, torej tudi v ministrstvu.

Sicer pa je nesporno, da v vsaki organizaciji obstajajo številne in zelo različne dejavnosti, ki so povezane v celoto. Vsaka organizacija se ustanovi za izvajanje neke dejavnosti (proizvodnje). S temi dejavnostmi se ustvarjajo in zagotavljajo dobrine, ki so potrebne za zadovoljevanje potreb organizacije in njenih udeležencev (notranjih in zunanjih). Da bi udeleženci organizacije te potrebe zadovoljili, morajo organizirati dejavnosti, ki lahko proizvedejo potrebne dobrine. Takoj ko nastane potreba po organiziranju neke dejavnosti (proizvodnje), pa se srečamo z vprašanji upravljanja in vodenja kot izvršilnega upravljanja te dejavnosti. Ob upravljanju in vodenju vedno obstaja strokovna dejavnost, ki je v pomoč pri odločanju in je tesno povezana s tema dejavnostma, kar je značilnost vsake organizacije.

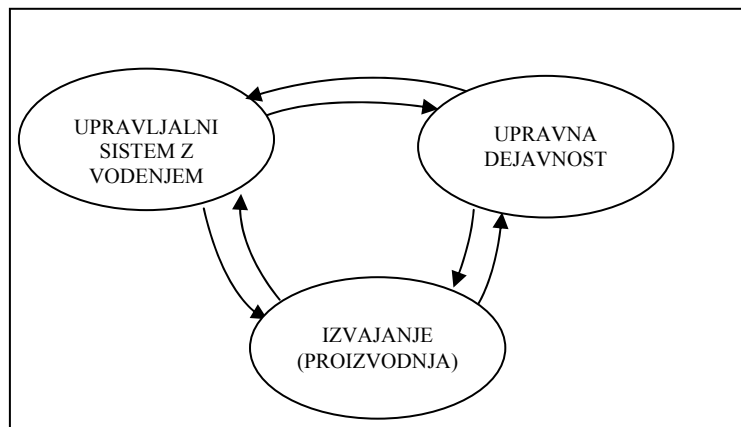
Po Rakočeviču in Bekešu (1994, 19–20) je upravna dejavnost enakovredna vsem drugim dejavnostim v organizaciji in ima zanjo enak pomen kot ostale njene dejavnosti, zato uprava ni pomožna dejavnost. Potreba po nastanku uprave sicer res nastane po nastanku potrebe po proizvodni (temeljni) dejavnosti organizacije, vendar

se razmerje med tema dejavnostma takoj spremeni v razmerje medsebojne soodvisnosti in ne moremo govoriti o razmerju: glavni in pomožni. Bučar (1969, 35) tudi utemeljuje, da so v neki kompleksni organizaciji vse dejavnosti, ki jo sestavljajo, druga proti drugi pomožne. Zato ni bistveno, kaj je pomožno, ampak, kaj je nujno potrebno. Vse, kar organizacija potrebuje, da doseže svoj cilj, je nujno.

V sleherni organizaciji torej obstajajo trije sistemi različnih dejavnosti: (1) temeljna dejavnost (proizvodnja), (2) upravljalni sistem z dejavnostjo vodenja ter (3) sistem strokovnih dejavnosti (upravna dejavnost), ki skupaj z vodstveno dejavnostjo posredno omogočajo izvrševanje in snovanje politike organizacije (ciljev in strategij).

Vsi trije navedeni sistemi različnih dejavnosti so v stalni medsebojni interakciji. To razmerje je mogoče ponazoriti na način, prikazan na sliki 2.1.

Slika 2.1: Trije sistemi dejavnosti v organizaciji



2.2.3 Značilnosti vodstvene dejavnosti (menedžmenta)

Naslednji vprašanji, ki smo si ju v uvodu tega poglavja zastavili, sta vprašanji, katere so temeljne značilnosti in kateri so elementi vsake vodstvene dejavnosti. Pri odgovoru na ti vprašanji bomo izhajali iz teoretičnih spoznanj avtorjev, ki proučujejo upravljanje in menedžment v organizacijah.

V tej disertaciji bomo enakovredno uporabljali izraze »vodenje«, »poslovanje« in »menedžment«. Ko bomo govorili o vodenju kot o voditeljstvu, bomo to posebej navedli.¹¹

Beseda menedžment obsega tako vodenje dejavnosti (v gospodarski družbi gre za vodenje poslovanja – odtod skovanka poslovanje) kot tudi vodenje ljudi (voditeljstvo, ang. leadership) kot vedenjski vidik poslovne dejavnosti. Eden od vidnejših avtorjev (Kotter 1990, 103) s Harvardske šole poudarja, da voditeljstvo dopolnjuje menedžment. Poslovanje ima opravka s kompleksnostjo organizacij ter zato z organiziranjem in kadrovanjem (ang. hiring), nadziranjem, planiranjem in budžetiranjem. Za razliko od njega pa se voditelj ukvarja s spremembo, usmerjanjem in motiviranjem ljudi.

2.2.3.1 Teoretična izhodišča

Sodobne upravnotehnične smeri in različne teorije organizacije v veliki meri posvečajo pozornost prav iskanju bistva upravljanja in vodenja kot izvršilnega upravljanja ter razširjajo zadevna vprašanja iz gospodarstva tudi na druga področja, predvsem na državo in njeno upravo. Spremembe, ki se v družbi pojavljajo v zadnjih tridesetih letih skozi procese znotraj NJM, zlasti deregulacija in privatizacija, spreminjajo birokratsko vodenje v poslovno vodenje (Rus v Možina in drugi 1994, 962).

Rozman (v Možina in drugi 2002, 47) meni, da je bistvo menedžmenta kot družbenega pojava, da je vedno povezan z organizacijo. Menedžment je usklajevanje, odločanje in proces zagotavljanja smotrnosti doseganja cilja organizacije.

¹¹ V Sloveniji avtorji uporabljajo različne izraze za poimenovanje vsebine, ki jo predstavlja beseda menedžment. Deloma je to posledica nepoznavanja bistva menedžmenta, nenatančnega opredeljevanja pojmov, uporabe različnih besed v teoriji in praksi, želje po uporabi tujk in podobno. Besede, ki se v Sloveniji uporabljajo kot prevod besede menedžment in ki naj bi pomenile isto kot ta angleška beseda, so vodenje, poslovanje, upravljanje, ravnanje in ravnateljstvo. Beseda vodenje se največkrat uporablja v praksi pa tudi v zakonodaji (upravno in korporacijsko področje). V teoriji gospodarskih družb se namesto besede menedžment uporablja beseda upravljanje. Težava nastopi, ko je treba razlikovati med pojmom menedžment in »leadership«. Beseda vodenje nedvomno pomeni isto kot »leadership«. Vodenje je sposobnost vplivanja na druge s spodbujanjem in komuniciranjem ter je le ena od štirih funkcij menedžmenta, torej je del menedžmenta. V preteklosti se je veliko uporabljala beseda poslovanje, ki pa preveč poudarja vodenje poslov, izključuje pa vodenje ljudi.

Kralj (1992, 34) definira dejavnost vodenja kot programsko usmerjanje k ciljem, in sicer kot udejanjanje politike organizacije. Vodenje politike organizacije je izhodiščna oziroma prva dejavnost vodenja v organizaciji (Kralj 1992, 30). Dejavnost vodenja se izvaja s tekočim odločanjem (op.: vsakodnevnim vodenjem operativnih poslov) skozi dejavnosti informiranja, planiranja, motiviranja, organiziranja, koordiniranja in nadziranja.

Lipovec menedžment definira kot usklajevanje aktivnosti, nastalih zaradi razdeljenega dela, ter usklajevanje kot povezovanje in prilagajanje razmerij in organizacijskih struktur s ciljem delovanja, z okoljem in medsebojno, pa tudi usklajevanje vseh procesov v organizaciji glede na cilj delovanja po obsegu in času, da bi čim smotrneje uresničevali cilj delovanja (Lipovec 1987, 128).

Teorija s področja prava gospodarskih družb pod pojmom vodenje razume vodenje družbinega podjetja¹² v smislu določanja in uresničevanja poslovne politike, in sicer načrtovanja in razvoja, organiziranja in nadziranja, kadrovske politike in zaposlovanja, finančne politike, vodenja poslovnih knjig (Kocbek 1997, 4.1 pogl.; Bohinc in Bratina 2005, 275).

Bohinc in Ivanjko (1999, 142, 149) ugotavljata, da vodenje družbe z omejeno odgovornostjo obsega poleg nalog (1) načrtovanja podjetniške politike in svetovanja družbenikom tudi udejanjanje temeljnih usmeritev, ki jih določajo družbeniki z določitvijo ciljev družbe in sklepi glede razvoja, (2) organiziranje dejavnosti in vodenje poslov (družbinega podjetja) v skladu z zakonom, družbeno pogodbo in sklepi družbenikov ter (3) motiviranje, nadzor, kadrovanje, usposabljanje in napredovanje svojih podrejenih.

¹² Podjetje je predvsem ekonomski in sociološki pojem. Pravni pojem je le, če se nanj nanaša zakonodaja, ki ureja položaj in pogoje gospodarskih družb. Podjetje je predvsem tudi poslovni pojem, torej skupek stvarnih in finančnih, človeških in pravnih pogojev za opravljanje poslovne dejavnosti, ki jih mora poslovodstvo povezovati tako, da zadovoljuje na trgu izražene potrebe po blagu oziroma storitvah v ustrezni kakovosti in količini (Bohinc in Bratina 2005, 27).

Zabel (v Kocbek in drugi 2007, 184) kot poslovodstvo na splošno razume operativno vodenje poslov družbe, in sicer zlasti: organiziranje, vodenje in nadzor delovnega procesa, odločanje o delovnih razmerjih, vodenje finančnega poslovanja, izpolnjevanje zakonskih obveznosti in skrb za zakonitost poslovanja ter vodenje stikov s sopogodbenci in zastopanje družbe.

Menedžment je v končni fazi odgovoren, da bo cilj organizacije v čim večji meri dosežen. To pa doseže preko svojih procesov. Za procese menedžmenta so značilne naslednje menedžerske funkcije: planiranje, organiziranje, vodenje in nadziranje (Rozman v Možina in drugi 2002, 58).

Nekateri avtorji še natančneje členijo menedžerske funkcije, toda te dodatne členitve funkcij so le podfunkcije temeljnih funkcij. Kralj (1992, 34) poudarja dodatno še informiranje, motiviranje, koordiniranje; Rozman (v Možina in drugi 2002, 58) deli vodenje v ožjem in širšem pomenu ter navaja kot posebno funkcijo kadrovanje; Pusić (2002, 35) kot elemente vodenja šteje usmerjanje, arbitriranje, ocenjevanje kadrov.

Razni tuji avtorji definirajo bistvo menedžmenta na naslednji način:

Alvesson in Willmott (1996 v Možina in drugi 2002, 47) menita: »V vseh družbah, primitivnih ali pozitivnih, kapitalističnih ali socialističnih, je treba usklajevati ali uravnjavati proizvodjalne procese. Zato ni vprašanje, ali je menedžment potreben ali ne, marveč le, kakšen in kateri menedžment.«

Donnelly (in drugi 1995, 5) označuje menedžment kot proces, ki ga izvaja ena ali več oseb, da uskladijo aktivnosti drugih članov, da bi dosegli učinke, ki jih posameznik ne bi mogel doseči.

Hellriegel in Slocum (1996, 302) opredelita koordinacijo kot »povezovanje vseh aktivnosti, ki jih izvajajo posamezniki, skupine ali oddelki«.

Howard (1988, 679–695) definira menedžment kot odločanje in meni, da so odločitve vključene v vse faze procesa menedžmenta.

Theisen (1989, 162 v Bohinc in Bratina 2005, 135) opredeli vodenje gospodarske družbe kot proces, ki ga lahko razmejimo v fazo planiranja, fazo realizacije in fazo nadzora.

Ne glede na to, katero teoretično smer posamezni avtor zastopa, je izvrševanje temeljnih ciljev organizacije značilnost, ki jo pri definiciji menedžmenta navajajo vsi zgoraj navedeni avtorji. Sicer pa iz posameznih definicij menedžmenta tudi izhaja, da nekateri avtorji kot bistveno značilnost poudarjajo usklajevanje oziroma koordiniranje aktivnosti, za druge je bistveno odločanje, za tretje so najpomembnejši element menedžmenta funkcije, kot so planiranje, organiziranje, vodenje, nadziranje idr.

2.2.3.2 Bistveni elementi vodstvene dejavnosti

V tem poglavju bomo, izhajajoč iz teoretičnih podlag, navedenih v prejšnjem poglavju, lahko odgovorili na vprašanja, katere so temeljne značilnosti in kateri so bistveni elementi vodstvene dejavnosti.

a) Izvrševanje temeljnih ciljev

Prva značilnost vodstvene dejavnosti je izvrševanje temeljnih ciljev, to je ciljev, ki so določeni v fazi izvirnega odločanja. O temeljnih ciljih in njihovih strategijah odločajo tisti, ki imajo oblast, oziroma kot pravi Bučar (1969, 20), tisti, ki imajo do upravljanja izvirno pravico. V tej nalogi jih bomo poimenovali upravljavci. To so lastniki ali ustanovitelji organizacij kot pravnih subjektov oziroma njihovi organi (v državni organizaciji je to parlament, v delniški družbi je to skupščina). O ciljih in strategijah, ki pomenijo izvrševanje temeljnih ciljev, ali z drugimi besedami, o politiki organizacije odločajo tisti, ki so pooblastila za vodenje dobili od upravljavcev, tj. tistih, ki imajo oblast. Ponavadi so ta pooblastila določena z zakonom. To predvsem velja za organe vodenja v državni organizaciji, v organizacijah javnega sektorja in v kapitalskih družbah, predvsem v delniški družbi.

Pri kapitalskih družbah se na eni strani srečujemo z odgovornostmi za obveznosti družbe, na drugi strani pa z načelom svobodnega odločanja v poslovnih razmerjih, ki je podlaga za nastanek obveznosti (Ivanjko 1995, 2. pogl.). Zato odločanja v zvezi s poslovanjem podjetja ni mogoče prepustiti v avtonomno urejanje le družbenikom in

njihovim interesom, temveč je to v pristojnosti organov vodenja, katerih pravni položaj je urejen z zakonodajo. Tako tudi določitve organov gospodarske družbe in njihovih pristojnosti ni mogoče prepustiti v avtonomno urejanje delničarjem, saj organi družbe ne delujejo le v interesu delničarjev, temveč v interesu podjetja, v dobro delavcev, upnikov, potrošnikov in splošno dobro (Bohinc in Bratina 2005, 129).

Organ vodenja v državni organizaciji je vlada (in ministri).¹³ Za državno organizacijo je značilno načelo delitve oblasti in s tem nevmešavanja posameznih organov v pristojnosti drugih. Po tem načelu vsak državni organ nosi svojo odgovornost in vsi imajo pravico svobodnega odločanja. To jim je zagotovljeno s tem, da so pristojnosti ter pravice in dolžnosti državnih organov določene z ustavo in zakonom. Enako velja za kapitalsko družbo, za katero je značilno načelo ravnovesja med organi delniške družbe (Bratina v Kocbek in drugi 2007, 364). Vsak organ ima določene pristojnosti in se ne sme vmešavati v pristojnosti drugih. Pooblastila in pristojnosti organom tudi tem organizacijam določa pravni red.

Kot rečeno, v državni organizaciji izvršujejo politiko države vlada in ministri ter drugi pooblaščen vodje organizacijskih enot v okviru državne uprave, v drugih pravnih subjektih so to direktorji in vodje organizacijskih enot, v gospodarski družbi je to menedžment organizacije. Vodstvena dejavnost je izvršilna dejavnost. Na tej ravni se najvišje in temeljne odločitve »operacionalizirajo«, preoblikujejo v izvedbene cilje in akcije za doseganje izvedbenih ciljev, ki so v okviru temeljnega cilja. Tu se temeljni cilji v okviru razvojne in tekoče politike organizacije z vodstveno in upravno dejavnostjo posredno uresničujejo. Menedžment torej določa razvojno in tekočo politiko organizacije ter določa razvojne in tekoče cilje in načine za doseganje teh ciljev (strategije) z namenom uresničevanja temeljnih ciljev.

b) Snovanje politike (ciljev in strategij)

Poleg izvrševanja politike organizacije je naloga menedžmenta tudi snovanje politike organizacije. Poslovodje morajo biti ob pomoči strokovnjakov glavni snovalci zamisli o politiki organizacije, ki se predlaga v potrditev upravljavcem. V državni organizaciji so vlada in ministri odgovorni za pripravo predlogov dokumentov za parlament.

¹³ Pristojnosti v okviru vodenja vlade in ministrov določata kot splošna zakona Zakon o Vladi Republike Slovenije in Zakon o državni upravi.

Organ vodenja v gospodarski družbi je na ravni družbe le predlagatelj določenih sklepov, ki jih sprejmejo delničarji na skupščini in jih nato organ vodenja uresniči. Organ vodenja torej določi predloge odločitev iz pristojnosti skupščine, na drugi strani pa je odgovoren za izvrševanje sklepov skupščine (Bohinc in Bratina 2005, 167, 350; Zabel v Kocbek in drugi 2007, 186). Dejstvo je, da je odločitev o strokovnih predlogih zamisli vodenja politike praviloma predmet menedžmenta. Potem ko upravljavci sprejmejo temeljno politiko organizacije, postanejo poslovodje izvrševalci politike s pooblastili za njeno udejanjanje (od preskrbe sredstev do vodenja ljudi in procesov za izvedbo). To pomeni sočasno tudi odgovornost menedžmenta za uresničitev ciljev.

c) Odločanje

Izvrševanje politike se udejanja z odločanjem. Izvrševanje odločitev je sestavljen proces, ki poteka od splošnega h konkretnemu. Je del procesa vodenja. Največkrat je treba za izvršitev neke odločitve sprejeti novo odločitev, ki je konkretnjša in ki približuje prvotno odločitev (postavljeni cilj) neposredni uresnitvi.

»Poleg tega pa so vsi organi upravljanja izvršilni organi. Vsak zaporedni organ izvršuje odločitve predhodnega, in sicer tako, da njegove odločitve bolj konkretizira z dodajanjem novih premis.« (Bučar 1981, 70). To pomeni, da je tudi izvrševanje odločanje, vse do neposredne izvršitve.

Vodenje kot družbeni pojav je vedno odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnajo drugi ljudje, in šele preko njihovega ravnanja se sproža dejavnost za zadovoljevanje potreb. Tu gre za poseben odnos med ljudmi. Če pa preko svoje odločitve z lastno dejavnostjo neposredno vplivamo na fizični svet, gre za upravljanje materialnih procesov (odločanje o materialnih stvareh) (Bučar 1981, 58). V tem primeru ne gre za menedžment.

Odločitve so rezultat dela menedžerjev. Vključene so v vse faze procesa menedžmenta. Odločanje pomeni v splošni opredelitvi proces ugotavljanja problemov in priložnosti, iskanje možnih rešitev in izbiro med njimi (Howard 1988, 679–695).

Teoretične ugotovitve, da je odločanje bistvena dejavnost upravljanja in s tem tudi vodenja, so dejstvo. Vendar pa bi ob tem radi opozorili na razliko glede vrste odločitev, ki se v procesu odločanja v vsaki organizaciji sprejemajo v omenjenih treh sistemih dejavnosti (v upravljavski, v izvršilni dejavnosti z upravno dejavnostjo in v proizvodni dejavnosti). Nesporno je, da v upravljavski dejavnosti upravljavci sprejemajo temeljno politiko s temeljnimi, izvirnimi odločitvami, ki obsegajo temeljne cilje in usmeritve celotne organizacije, menedžment sprejema izvršilne odločitve v zvezi z določanjem razvojne in tekoče politike organizacije z izvršilnimi odločitvami v okviru razvojnih in tekočih ciljev in usmeritev ter odločitve v zvezi s snovanjem politike, nosilci proizvodne dejavnosti sprejemajo strokovne in tehnične odločitve za uresničitev ciljev organizacije.

Zato v organizaciji ne odločajo samo upravljavci in menedžerji, ampak tudi drugi, in sicer tisti, ki so pooblaščen za odločanje v posameznih strokovnih zadevah (v državni upravi je to primer odločanja po Zakonu o splošnem upravnem postopku), in tisti, ki konkretno izvajajo (strokovnjaki oziroma specialisti). Pri strokovnih in tehničnih odločitvah ne gre za menedžment. Vsebina zadeve, o kateri se odloča, pove, ali gre za odločanje kot element vodenja. Ni vsako odločanje element vodenja.

d) Usklajevanje

Poleg odločanja sta nadaljnja ključna elementa vodstvene dejavnosti usklajevanje in povezovanje aktivnosti ljudi in procesov ter gmotnih, časovnih, interesnih in drugih vidikov v zvezi z zagotavljanjem uresničevanja ciljev organizacije. Vsaka organizacija je posebna entiteta, ki ima svoje cilje. Ljudje, ki vanjo vstopajo, pa imajo tudi svoje cilje in interese. Zato v organizaciji posamezniki ne delujejo neodvisno drug od drugega, ne morejo si samostojno zamisliti svojega dela. Njihovo delo mora izhajati iz cilja in delovanja organizacije ter ob upoštevanju delovanja sodelavcev (Rozman v Možina in drugi 2002, 58). Doseganje tega cilja in obenem ciljev posameznih članov je mogoče le, če bo delovanje članov organizacije usklajeno, uravnvano (koordinirano) (Rozman v Možina in drugi 2002, 47). To usklajevanje poslovanja oziroma koordinacijo aktivnosti v neko celoto izvajajo tisti, ki so pooblaščen za vodenje. Usklajevanje se uresničuje z odločanjem.

Menedžment usklajuje delovanje zaposlenih. Usklajevanje ljudi pri preprostih primerih lahko poteka kot neposredno prilagajanje dveh oseb. Pri večjem številu oseb in ob odvisnosti med njihovim delom pa nastopi potreba po nadrejeni osebi, ki posameznike usklajuje med seboj. S tem se poleg običajnih izvedbenih nalog pojavijo še usklajevalne naloge, ki so po svoji naravi širše, nadrejene izvedbenim. Prvi, enostavni primer usklajevanja je obenem prostovoljen. Drugi je direktiven, ponavadi viden navzven z ukazi. Direktivno usklajevanje je lahko neposredno, vse pogosteje pa poteka z vnaprej določenimi strukturami politične strategije organizacije (Rozman v Možina in drugi 2002, 52).

V državnih upravnih organih je direktivno usklajevanje opredeljeno z zakonom.¹⁴

Vodenje je torej tista dejavnost, ki v organizaciji usklajuje oziroma koordinira vse druge dejavnosti.

e) Proces z menedžerskimi funkcijami

Večina teoretikov ob definiciji menedžmenta govori o menedžerskih funkcijah. Menedžment z odločanjem usklajuje poslovanje organizacije skozi svoje specifične funkcije. Najpomembnejše so funkcije planiranja, organiziranja, vodenja ljudi in nadziranja. Menedžment izvaja svoje funkcije s pomočjo strokovnih dejavnosti, ki so v pomoč vodstveni strukturi pri odločanju in usklajevanju poslovanja. Vodstvena dejavnost se pojavi na ravni, kjer je treba akcijo z odločanjem usmerjati, usklajevati, planirati, organizirati, voditi, nadzirati.

Če sklenemo našo razpravo, lahko ugotovimo, da smo na podlagi primerjave upravnopravne teorije, teorije menedžmenta in teorije politike organizacije določili pet temeljnih elementov vodstvene dejavnosti, ki morajo biti prisotni v vsaki vodstveni dejavnosti ne glede na to, v kateri organizaciji se ta dejavnost izvaja. Strukturiramo jih lahko v dve skupini, in sicer glede na funkcionalni in instrumentalni vidik. V prvo skupino sodita: (1) zagotavljanje izvrševanja temeljnih ciljev organizacije skozi razvojno in tekočo politiko, to sta določanje in izvrševanje razvojnih in tekočih ciljev ter strategij za doseganje teh ciljev, ter (2) snovanje zamisli o politiki organizacije, ki

¹⁴ 94. člen Zakona o javnih uslužbencih.

se predlagajo v potrditev višjemu menedžmentu ali upravljavcu; v upravnem organu je to vlada oziroma parlament. Da lahko govorimo o vodenju, morata biti prisotni obe značilnosti. Ti dve dejavnosti sta med seboj povezani. Organ, ki določa politiko, mora upoštevati dejstva in strokovne rešitve v predlogih strokovnih podlag za njihovo odločanje, po drugi strani pa morajo biti te sprejemljive s političnih stališč, ker morajo slediti ciljem in strategijam za izvedbo ciljev, ki jih predhodno sprejema organ, ki o tem odloča.

Menedžment lahko opredelimo tudi z instrumentalnega vidika kot: (1) odločanje, (2) usklajevanje (koordiniranje) in (3) po namenu kot proces, ki ima več menedžerskih funkcij (informiranje, planiranje, organiziranje, vodenje in nadziranje), preko katerih zagotavlja smotrnost doseganja ciljev organizacije. Da lahko govorimo o vodenju, morajo biti vsi trije elementi prisotni in v medsebojni interakciji. Če manjka kateri koli od teh elementov, ne moremo govoriti o vodenju. Samo odločanje ne pomeni vodenja; samo usklajevanje prav tako ne pomeni vodenja; izvajanje menedžerskih funkcij brez odločanja in usklajevanja tudi ne pomeni vodenja.

Ker so navedeni temeljni elementi vodstvene dejavnosti lastni vsaki vodstveni dejavnosti v kateri koli organizaciji ne glede na vrsto proizvodne (temeljne) dejavnosti, zaradi katere je določena organizacija ustanovljena, menimo, da so značilni tudi za vodenje ministrstev, kar bomo v nadaljnjih poglavjih te disertacije dokazovali.

2.2.4 Dejavnosti, ki se izvajajo v državni upravi

Razlikovanje med upravno in vodstveno dejavnostjo, ki smo ju opredelili v predhodnih poglavjih, nam omogoča odgovoriti na vprašanje, katere dejavnosti se izvajajo v državni upravi kot organizaciji. V teoriji in praksi prihaja do različnega strukturiranja uprave glede dejavnosti, ki se izvajajo v njenem okviru, kar ne preseneča. Znano je, da avtorji opredeljujejo bistvo uprave s stališča funkcij oziroma nalog. V praksi pa se za upravno dejavnost šteje vsaka dejavnost, ki se opravlja v državni upravi, kar pa ni res. V tem poglavju bomo dokazovali, da tudi v ministrstvu obstajajo trije sistemi različnih dejavnosti, ki so značilni za druge organizacije: (1) upravljalni sistem z dejavnostjo vodenja, (2) sistem strokovnih dejavnosti (upravna

dejavnost), ki skupaj z vodstveno dejavnostjo posredno omogočajo izvrševanje in snovanje politike organizacije (ciljev in strategij), ter (3) temeljna dejavnost (proizvodnja).

2.2.4.1 Upravna dejavnost kot strokovna pomoč vodstveni dejavnosti

Za vodstveno dejavnost v ministrstvu je značilno, da njeni nosilci sprejemajo na eni strani odločitve v zvezi z izvrševanjem politike (ciljev in strategij), na drugi strani pa v zvezi s snovanjem politike. Poleg vodstvene dejavnosti obstaja nujno še posebna strokovna dejavnost. Tisti, ki v okviru upravljanja in menedžmenta odloča, potrebuje strokovno pomoč za odločanje. Zato ima v vsaki organizaciji vodstvena struktura zagotovljeno strokovno pomoč. Značilnost strokovne pomoči je, da je vezana izključno na menedžerske funkcije planiranja, organiziranja, vodenja, nadzora, informiranja ipd.

2.2.4.2 Izvršilna dejavnost v okviru ministrstva

Upravna dejavnost s svojimi nalogami, ki so v pomoč vodenju, zelo pomembno sodeluje pri odločanju, in to dejansko, čeprav ne tudi formalno. Nekateri zaposleni v upravi lahko tudi formalno sodelujejo pri odločanju, ko so posebej za to pooblaščen, na primer pri vodenju notranjih organizacijskih enot. Uprava v teh primerih izvaja funkcijo izvršilnega oblastnega odločanja (op.: in ne zgolj strokovnega odločanja). Uprava v slednjem primeru ne opravlja upravne dejavnosti in ni več uprava v funkcionalnem pomenu, pač pa opravlja vodstveno dejavnost. Ponavadi gre za tako imenovani upravni menedžment. Izraz upravni menedžerji se je v slovenski upravni znanosti v zadnjih letih že dodobra uveljavil (Ministrstvo za javno upravo 2003; Korade Purg 2004; Haček 2005; Haček 2009; Virant 2009). Omenjena teorija med upravni menedžment šteje skupino najvišjih javnih uslužbencev oziroma uradnikov na položaju z omejenim mandatom. Menimo, da je treba v upravni menedžment šteti tudi uradnike na položaju, ki predstavljajo nižji, srednji menedžment in so vodje podrejenih notranjih organizacijskih enot. Zanimivo je, da v teoriji ni nikjer zaslediti, da v upravni menedžment sodi tudi minister, čeprav je po zakonu pristojen, da vodi in predstavlja ter tudi zastopa ministrstvo in je za vse odločitve v ministrstvu objektivno odgovoren.

Za upravni menedžment v ministrstvu je značilno izvajanje tako vodstvene kot tudi strokovne dejavnosti. V slovenski državni upravi so to generalni sekretarji, ki vodijo strokovno delo na področju upravljanja s kadrovske, finančne, informacijske in drugimi viri ter pomagajo ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva, ter generalni direktorji, ki vodijo upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva.¹⁵ Menedžerji, ki vodijo notranje organizacijske enote in večje projekte, predstavljajo srednjo raven menedžmenta. Ti menedžerji (operativni menedžment) kratkoročno delujejo razmeroma samostojno, medtem ko se dolgoročno podrejajo celotni organizaciji, ki jo usklajuje vrhni menedžment. Usklajujejo dejavnost (aktivnosti), organizacijo dela, vire (sredstva in kadre) in nadzor v okviru poslovnih funkcij, poslovnih enot, projektov.

Uprava formalno sodeluje pri odločanju tudi v primeru, ko nekateri zaposleni v upravi dobijo pooblastila za vodenje in odločanje v upravnem postopku. V ministrstvu je minister tisti, ki pooblasti posameznega uradnika za vodenje oziroma odločanje v upravnem postopku.¹⁶ To tako imenovano upravno odločanje je namenjeno varstvu pravno zavarovanega interesa posameznika, da se mu prizna njegova pravica ali naloži zgolj tista dolžnost, ki jo je v danih primerih predvidel zakonodajalec. To odločanje pomeni izvrševanje klasične oblastne funkcije države in je sredstvo za doseganje političnih ciljev nosilcev oblasti na določenem področju. To je specifična dejavnost, ki je lastna samo državni upravi. Glede na to, da je za odločanje v zvezi z varstvom pravno zavarovanega interesa posameznika po našem pravnem redu po zakonu pooblaščen predstojnik upravnega organa, je le-ta ne glede na prenesena pooblastila odgovoren za končne odločitve v upravnem postopku. Zato ima določen vpliv in nadzor na samo odločanje kljub načelu samostojnosti, ki je temeljno načelo pri sprejemanju odločitev v upravnem postopku.¹⁷ Ker pa je to odločanje tudi sredstvo za doseganje političnih ciljev, ima poleg tega v povezavi s tem pravico in dolžnost usmerjati in nadzorovati to dejavnost. V zvezi s tem Kerševan pravi, da je pooblaščen uradnik za odločanje v upravnem postopku samostojen toliko, kolikor ima lastne presoje po zakonu, predpisih, splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih

¹⁵ 18. in 19. člen Zakona o državni upravi.

¹⁶ 28. člen Zakona o splošnem upravnem postopku.

¹⁷ Drugi odstavek 12. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

pooblastil, in po navodilih oziroma usmeritvah predstojnika upravnega organa (Kerševan 2006, 2. pogl.).

V zvezi z odločanjem je znano Bučarjevo razmišljanje, ki pravi, da tisti, ki odloča, enostavno ne bo mogel o vsem odločiti sam, ker bo že samo število primerov, o katerih se bo moral odločiti, tako veliko. »Kakor velja na področju proizvodnje dobrin načelo delitve dela, ker ob današnjem načinu proizvodnje nihče ni sposoben vsega opravljati sam, tako velja tudi na področju odločanja – upravljanja načelo delitve dela: tisti, ki odloča, prenaša nekatere svoje pravice za odločanje na druge, njemu odgovorne osebe. S prenosom pooblastil za odločanje lahko nastaja cel organizem, sestavljen iz nosilcev pooblastil za odločanje.« (Bučar 1969, 18).

Subjekti, ki v upravi izvajajo različne dejavnosti, se pojavljajo v različnih vlogah. Enkrat sodelujejo v procesu odločanja s svojim strokovnim delovanjem in strokovno pomočjo ter tako sploh omogočajo odločanje, a obenem v veliki meri s tem tudi vplivajo na same odločitve (uprava kot podpora odločanju – upravna dejavnost). Drugič pa sodelujejo v teh procesih kot nosilci določenih pooblastil za vodenje oziroma odločanje v posameznih upravnih zadevah (uprava kot izvršilna oblastna dejavnost). Stroge meje med temi vlogami ne moremo potegniti. Pa tudi, če bi jo lahko, bi bilo to zgolj formalno, saj vodstveni kader formalno ni vezan na podlage, ki mu jih pripravijo nosilci upravne dejavnosti, dejansko pa je.

V tem razmerju prihaja do izraza nasprotje med upravo in politiko, o čemer bomo v tej disertaciji tudi razpravljali, in sicer v poglavju o dihotomiji med upravo in politiko.

Če strnemo naše ugotovitve, se v okviru uprave v organizacijskem pogledu poleg vodstvene in upravne dejavnosti delno izvaja tudi izvršilnooblastno odločanje, ki ga izvajajo pooblaščenji javni uslužbenci v skladu z zakonom, ki ureja upravni postopek. To odločanje bomo za potrebe te naloge poimenovali upravno odločanje.

2.2.4.3 Interna uprava

V okviru državne uprave je prisotna še ena dejavnost, ki obsega dejavnosti v podporo delovanju same organizacije. Za to dejavnost se uporabljajo v teoriji in

praksi različni izrazi, na primer režijske službe, skupne službe, interna uprava itd. Bučar (1981, 22–23) to dejavnost definira kot interno upravo organizacije in meni, da vsaka večja organizacija potrebuje tudi vrsto odločitev zaradi urejanja lastnih pogojev dela in delovnih razmerij. Ne zaradi ciljev organizacije, ampak zato, da organizacija lahko dela kot organizacija, kot organizirana skupnost. Te dejavnosti zagotavljajo pogoje za delo organizacije. Tako je treba urediti delovne odnose, razporediti delo, urediti najboljši sistem dela, treba je deliti delavcem denarne prejemke, najemati nove delavce itd. To je posebna notranja, tako imenovana interna uprava. Interna uprava pogosto vodi in usmerja tudi določeno neposredno izvajalno dejavnost, na podlagi katere se zagotovijo tisti materialni pogoji, ki so potrebni za delo uprave kot organizacije, na primer pisarniško poslovanje, vzdrževanje zgradbe, vzdrževanje voznega parka in opravljanje prevozov, nabava pisarniškega materiala itd.

Dejavnost interne uprave ni upravna dejavnost, ampak je neposredno proizvodna dejavnost, ki se opravlja v večji meri na podlagi umskega dela (Bučar 1969, 26).

2.2.4.4 Dejavnost, ki se izvaja v ministrstvu, pa ni izvršilna niti upravna dejavnost

V okviru državne uprave v organizacijskem pogledu se izvajajo tudi dejavnosti, ki po naravi niso upravne dejavnosti. Država lahko oziroma v določenih primerih celo mora sama zagotoviti opravljanje določenih proizvodnih dejavnosti in drugih storitvenih dejavnosti. Država to stori tako, da te dejavnosti opravljajo njeni organi, to je organi in organizacije, ki so sestavni del državnega aparata. Toda samo zaradi tega takšne dejavnosti države in državne uprave še ne moremo šteti za upravno dejavnost. V nasprotnem primeru bi pomenilo, da je državna uprava vse tisto, kar delajo upravni organi – s tem pa, kot smo rekli, bistva upravne dejavnosti ni mogoče opredeliti. Uprava se pojavlja v dveh vlogah, kot posredni izvrševalec in kot neposredni uresničevalec, proizvajalec blaga in storitev, ki so izraz ciljev države.

Tako je na področju obrambe države (vojska), na področju vzdrževanja notranje varnosti (policija), na področju odnosov z drugimi državami (diplomatski zbor). Državna uprava opravlja tudi nekatere druge naloge, ki sodijo na različna strokovna področja in bi jih glede na to lahko opravljale različne strokovne nedržavne

organizacije (pri nas na primer hidrometeorološka dejavnost, spomeniško varstvo itd.). Razlogi za to so različni. Včasih ni mogoče ali ne bi bilo smiselno določenih nalog opravljati ločeno. Po drugi strani pa določenih nalog zopet iz zelo različnih razlogov, čeprav niso upravne, ni mogoče opravljati drugače kot v okviru državne uprave. Včasih je težko razmejiti, kaj je upravna dejavnost in kaj je neposredno opravljanje nalog. Vse to je namreč posledica različnih temeljnih ciljev, ki jih mora država uresničiti.

Po mnenju različnih tujih in domačih avtorjev je izvajanje nalog proizvodnje in storitvenih nalog v okviru državne uprave neučinkovito, ker se tradicionalne birokratske strukture enostavno ne morejo več zadovoljivo odzivati na socialno dogajanje. Pojav globalizacije povzroča izgubo precejšnje količine državnega nadzora nad družbenimi procesi. Kljub vse večji koncentraciji fizične in finančne moči ima država vse manjšo regulativno moč nad družbenim dogajanjem (Rus 2003a, 6).

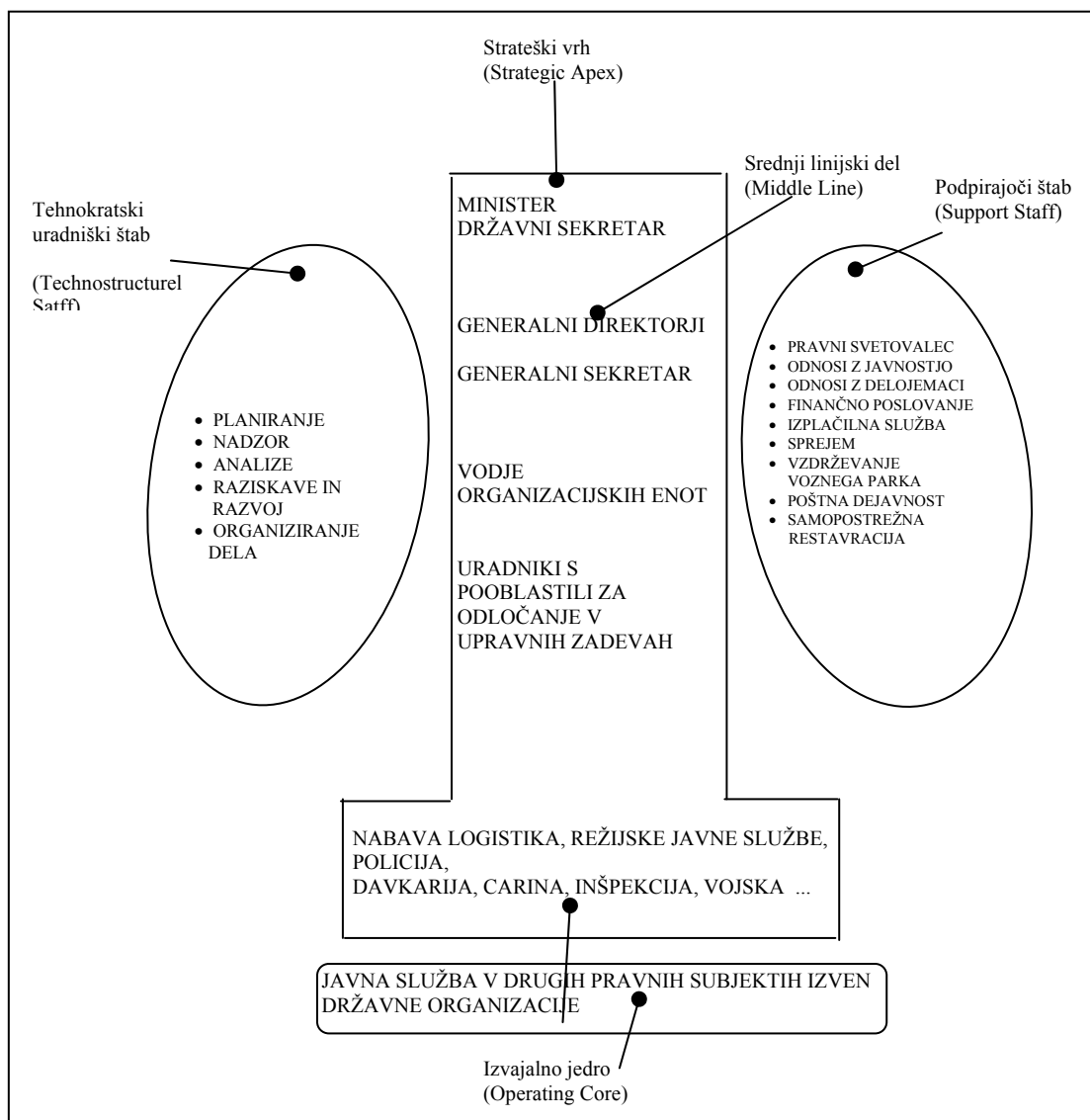
Ob vsem tem pa je treba upoštevati, da je pri redistribuciji nalog med državo in civilno družbo treba upoštevati naloge, ki jih opravljajo t. i. »državni resorji«, ki so obrambni, za notranje zadeve, za zunanje zadeve, za finance in za pravosodje.

Rus (2003, 15) meni, da bi bila usodna pomota, če bi se privatizirala tudi država kot institucija, torej tako imenovani državni resorji. Vendar obenem poudarja, da je tržna regulacija nujen pogoj za vzajemno menjavo in medsebojno sodelovanje, država pa je jamstvo, da se zagotovi socialna pravičnost. Ne gre za to, da se oblikuje nekakšna postbirokratska država, v kateri ni več državne uprave, saj država brez uprave ne more biti učinkovita, pač pa za to, da se opušča na hierarhični racionalnosti utemeljena birokracija in uveljavlja na kvazitrgu delujoča administracija, ki javni sektor vključuje v tekmovalnost in v uporabnike usmerjena razmerja (Rus 2001, 89).

Glede na vrsto različnih dejavnosti, ki se izvajajo v okviru ministrstva, smo na spodnji sliki po vzoru Mintzbergovega prikaza petih temeljnih delov organizacije izdelali enak prikaz za ministrstvo, ki prav tako izvaja različne dejavnosti. Vodstveno dejavnost izvaja minister z vodji organizacijskih enot (vrhnji, srednji, nižji menedžment), upravno dejavnost izvaja tehnološki uradniški štab, interno upravo izvaja t. i. podpirajoči štab, izvajalno jedro pa predstavlja različne dejavnosti proizvodnje, ki se

lahko izvajajo v okviru državne uprave ali pa v samostojnih pravnih subjektih, ki izvajajo različne javne službe. S ponazoritvijo smo prikazali, da se deli organizacije, ki jih je Mintzberg opredelil za gospodarsko družbo, lahko analogno upoštevajo tudi v ministrstvu. Slika 2.2 tako prikazuje pet temeljnih delov organizacije, ki se izvajajo v ministrstvu. Ti deli so: strateški in srednji linijski del, tehnostrukturalni del, podpirajoči del in izvajalni del.

Slika 2.2: Prikaz petih temeljnih delov organizacije, ki se izvajajo v ministrstvu



Vir: Predelano po Mintzbergovem prikazu petih temeljnih delov organizacije na primeru ministrstva (Mintzberg 1979, 18–64, v Kralj 1993, 245).

V ministrstvu se torej izvajata vodstvena in upravna dejavnosti, ki sta neločljivo povezani. Poleg njiju je za ministrstvo značilno tudi upravno odločanje, ki ga izvajajo pooblaščen osebe. V ministrstvu se prav tako izvajajo dejavnosti, ki predstavljajo različno proizvodno dejavnost, v katero sodi na primer dejavnost interne uprave, ter druge dejavnosti, potrebne zaradi različnih temeljnih ciljev, ki jih mora država uresničiti in ki jih ni mogoče opravljati drugače kot v okviru določenega ministrstva (vojska, policija, diplomacija itd.), pa tudi različne javne službe, ki se izvajajo v obliki režijskih javnih služb.

2.2.5 Upravljanje in vodstvena dejavnost

Glavna tema te disertacije je menedžment v ministrstvu, zato je treba odgovoriti tudi na vprašanje, ali je upravljanje identično z menedžmentom oziroma ali so med njima razlike.

Tudi glede razmerja med upravljanjem in vodstveno dejavnostjo (menedžmentom) so teoretični pogledi različni. Nekateri teoretiki enačijo obe dejavnosti, drugi menedžment vključujejo v upravljanje, tretji govorijo samo o menedžmentu (poslovođenju oziroma vodenju poslov). Slednje je predvsem značilno za pravno teorijo gospodarskih družb, ki izraz upravljanje uporablja v glavnem za vodenje poslov.

Iz teoretičnih spoznanj, ki smo jih navajali v prejšnjih poglavjih, ugotavljamo, da je v upravnopravni teoriji izraz upravljanje uporabljen zelo različno. Bučar (1969, 20) upravljanje enači s procesom odločanja. Upravljanje je zanj vsaka dejavnost, kjer nastopa odločanje o tem, kaj morajo napraviti oziroma kako morajo ravnati drugi ljudje, da se doseže neki smoter. Zaključuje se pri tistem, ki ima do upravljanja izvirne pravice, pravico in možnost, da se samoupravlja. Med upravljanje šteje tako politično upravljanje, to je odločanje o temeljni politiki, kot tudi izvršilno odločanje, to je vodstveno dejavnost (menedžment).

Pusić (2002, 35–36) enači upravljanje z upravno dejavnostjo, to je z vsemi dejavnostmi, ki se izvajajo v državni upravi.

Šmidovnik (1980, 33–34) razume upravljanje v skladu s kibernetiskim modelom upravljanja zelo široko, in sicer kot celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji, od določitve ciljev prek njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvrševanja, ter prek povratne informacije v obratni smeri. Šmidovnik je mnenja, da ne moremo razumeti izvršilne upravne dejavnosti, če ne razumemo upravljanja v celoti, in sicer tudi faze političnega upravljanja, v katerem se odloča o ciljih organizacije.

Najvidnejši teoretiki pri nas s področja doktrin o organizaciji, politiki organizacije in menedžmenta, ki so proučevali upravljanje, so Kralj, Lipovec, Rozman, Možina.

Za potrebe naše razprave smo se v zvezi s pojmom upravljanje osredotočili predvsem na dve zanimivi teoriji glede definicije tega pojma. Prvo teorijo je postavil prof. Kralj, drugo pa prof. Lipovec. Za prvo definicijo, ki jo je postavil Kralj, je značilno, da je upravljanje izhodiščna oziroma prva dejavnost vodenja politike organizacije.¹⁸ Pri definiranju upravljanja v organizaciji Kralj izhaja iz teorije sistemov, teorije politike organizacije, kibernetike in organizacijske znanosti (oziroma za podjetja je to poslovnoorganizacijska znanost – veda o menedžmentu). Zanj je upravljanje ustvarjalno odločanje o smotrih, temeljnih ciljih in temeljnih usmeritvah organizacije kot celote. Izvrševanje temeljnih ciljev in usmeritev pa je izvršilno upravljanje ali menedžment (Kralj 1992, 34).

Vodenje politike organizacije je upravljanje v širšem pomenu. To je ustvarjalna dejavnost, ki obsega ustvarjalno usmerjanje (upravljanje v ožjem pomenu) in programsko usmerjanje (vodenje oziroma menedžment) z namenom uresničevanja ciljev organizacije. Ustvarjalno usmerjanje k ciljem organizacije se osnuje na sicer potrebnem informiranju o okolju, o organizaciji in o organizaciji v okolju.

¹⁸ Pojem politika ima več pomenov. Lahko pomeni državno usmerjanje družbe ali pa določanje ciljev kake dejavnosti, poti in sredstev za njihovo uresničitev. V politični znanosti (politologiji) se ta beseda uporablja tudi v pomenu izvajanja oblasti, povezuje se še z interesi udeleženih oseb, njihovih koristi. Beseda politika se pojavlja v pomenu posebnega področja družbenega življenja (ang. politics) kot ustvarjalna dejavnost, povezana z oblikovanjem ciljev in poti za njihovo uresničevanje (ciljno usmerjanje), lahko pa le kot uresničevanje zastavljenih ciljev (ang. policy). V zelo širokem pomenu, ki je prisoten v vsakdanji rabi, se politika oziroma vodenje politike razume kot dejavnost, ki obsega določanje ciljev človeške dejavnosti in sredstev za njihovo uresničitev. Taka dejavnost obstaja na vseh področjih družbenega življenja (Mala politička enciklopedija 1966, 859).

Vodenje politike organizacije, ki se izvaja kot upravljanje v ožjem pomenu, Kralj (1992, 29–30) definira na naslednji način. Politika organizacije v obliki upravljanja se nanaša na (1) zamisli, poslanstvo, smotre, temeljne cilje organizacije in njenih delov ter dejavnosti v razsežnostih temeljne, razvojne in tekoče politike organizacije in njenih delov in dejavnosti ter na (2) ustvarjalno usmerjanje k ciljem (z opredelitvijo ključnih področij politike ali z informiranjem o stanjih ključnih področij politike). Ustvarjalno oziroma politično ciljno usmerjanje obsega: (1) vodila in pravila ciljnega obnašanja, (2) strateško odločanje in strategije ter (3) skladne strukture (usklajene s smotri, cilji in strategijami).

Upravljanje je izbira temeljnih ciljev in zapis usmerjevalnih pravil (vodil in pravil (ang. policies) v smislu strategije) za akcijo uresničevanja temeljnih ciljev. Določanje tako temeljnih ciljev kot tudi temeljnih usmeritev je odvisno od mnogih spremenljivk, ki so evidentne za dano organizacijo in situacijo. Upravljalci sprejmejo pravila in vodila. Vodila so vnaprej sprejeta določila, ki veljajo za določen čas ali dalj časa, in sicer kot navodila za ravnanje v določenih situacijah in tudi kot splošni okvir oziroma podlaga za odločanje o izvajanju poslovanja (Kralj 1992, 21).

Organizacijo upravljajo tisti, ki imajo oblast. Upravljalci so različni v različnih družbenih ureditvah. V podjetju so to lastniki vložene kapitala ali njihovi pooblaščenici, večkrat tudi menedžerji (poslovodje), v državni organizaciji so to državni funkcionarji (poslanci), upravljalci, samoupravljalci (ne le v pomenu našega nekdanjega samoupravljanja, ampak tudi upravljanja v delavskih podjetjih, zadrugah ipd.) (Kralj 1992, 16).

Če izhajamo iz zgoraj navedenih izhodišč, je vsebina upravljanja (izvirnega odločanja), ki je v pristojnosti upravljalcev (lastnikov, ustanoviteljev, v državni organizaciji parlamenta), določanje zamisli, poslanstva, smotrov in ciljev organizacije v obliki pravil in vodil (ang. policies). Tovrstne odločitve so osrednji del politike organizacije in se oblikujejo v razsežnosti: (1) temeljne politike (kot osrednja zamisel o organizaciji, poslanstvo organizacije in njeni smotri) ter izvršuje z (2) razvojno politiko (kot smeri razvoja (usmeritve) in razvojni temeljni cilji) in (3) tekočo politiko (kot operativno usmerjanje in operativni temeljni cilji).

Definicija upravljanja v organizaciji, ki jo je postavil prof. Lipovec, je najbolj popolna in ustrežna v svetovni literaturi (Rozman in drugi 1993, 41).

Upravljanje je po Lipovcu (1987, 52) organizacijska funkcija, ki (1) je opredeljena družbenoekonomske in ki zagotavlja družbeni način gospodarjenja; (2) je vir vse oblasti v podjetju ter (3) se dinamično razvija v proces določanja cilja podjetja, splošne poslovne politike in drugih pomembnejših odločitev, s čimer zastopa, varuje in razvija interese nosilca upravljanja.

Po Lipovcu družbenoekonomska določnost upravljanja pomeni, da upravljanja samega ne določajo svobodno lastniki. Ti sicer določajo upravljanje, vendar v skladu z družbenoekonomskim sistemom, to je z naravo lastnine in njenimi cilji. Po drugi strani pa upravljanje teži k ohranitvi obstoječega načina gospodarjenja. Pri tem so družbeni način gospodarjenja, nosilci upravljanja in cilj podjetja odvisni drug od drugega, povezani med seboj in objektivno dani (na primer z zakoni). Z vidika članov organizacije je upravljanje vir oblasti v podjetju. Upravljavci, lastniki sami ali njihovi zastopniki, so najvišja formalna oblast ali avtoriteta v organizaciji. Lastnina pomeni razpolaganje s stvarmi. Upravljavci to oblast v določeni meri prenašajo ali delegirajo na menedžerje. Z oblastjo je povezana prisila. Upravljavci in menedžerji, na katere je delegirana oblast, morajo biti sposobni vplivati na voljo tistih, ki naj izvajajo njihove odločitve, da bodo pripravljene njihove odločitve izvesti. Ta prisila se lahko odraža v različnih oblikah (ekonomska, moralna, psihična itd.). Tretji del Lipovčeve opredelitve upravljanja je procesni, saj pove, katere odločitve predvsem obdrži upravljanje zase. Najpogosteje lastniki ali pa zakonodajalec določijo mejo med obema skupinama odločitev. Pri tem prevladuje v družbenih teorijah (teoriji politike organizacije, teoriji organizacije, upravnopravni teoriji) dokaj enotno mnenje, da v upravljanje sodijo le temeljne odločitve o splošni (temeljni) poslovni politiki organizacije, in sicer o temeljnih ciljih in načinih njihovega doseganja.

Lipovčevo definicijo upravljanja v gospodarskem subjektu, ki sicer velja za vse organizacije, bomo analogno primerjali s funkcijo upravljanja v državni organizaciji, ki jo izvaja parlament kot najvišja državna oblast.

Funkcija upravljanja v državni organizaciji je: (1) družbenoekonomsko opredeljena v pravnem redu države; (2) vir vse oblasti v državi ter kot (3) vrhovni organ sprejema temeljne cilje in načine za uresničevanje teh ciljev v obliki zakonov in drugih pravnih aktov.

Parlament kot organ upravljanja določa upravljanje v skladu s pravno-političnim in družbenoekonomskim sistemom posamezne države. Organ upravljanja je nosilec temeljne politike v državi kot organizaciji.

Organizacijo upravljajo tisti, ki imajo oblast (Kralj 1992,15). Za državno organizacijo velja, da jo upravlja parlament. Z vidika državljanov je upravljanje vir oblasti v državi. Upravljavec, parlament, je najvišja formalna oblast ali avtoriteta v državni organizaciji. Je vrhovni organ, ki je nadrejen vsem drugim organom. Ta oblast je na podlagi pravnega sistema v določeni meri delegirana na izvršilno oblast, vlado, ki izvaja funkcijo menedžmenta v državni organizaciji, in na ministre. Z oblastjo je povezana prisila. Parlament in vlada (kot upravljavec in menedžer) morata biti sposobna vplivati na voljo tistih, ki naj izvajajo njune odločitve, da bodo pripravljene njune odločitve izvesti.

Tretji del opredelitve je procesni, ker pove, katere odločitve so v pristojnosti parlamenta kot upravljavca. Pravni red določa meje med različnimi skupinami odločitev, ki jih sprejemajo zakonodajni, izvršilnoupравни in pravosodni organi. V upravljanje, ki ga izvaja parlament, sodijo temeljne odločitve, v izvršilno dejavnost, ki jo izvaja vlada z ministri, sodijo razvojne in operativne odločitve, odločitve razvojne in tekoče politike. Parlament sprejema zakone in druge temeljne akte, kot so na primer finančni in programski dokumenti (nacionalni programi prihodnjega razvoja posameznih političnih področij), deklaracije, resolucije, priporočila, mnenja in smernice, s čimer zastopa in varuje splošni družbeni oziroma javni interes, ki so splošni okvir oziroma podlaga za odločanje o izvrševanju temeljne politike države.

Z analogno uporabo elementov Lipovčeve definicije upravljanja smo ugotovili, da elemente njegove definicije upravljanja lahko ustrezno uporabimo za definiranje upravljanja v državni organizaciji, ki jo izvaja parlament.

Tudi Rozman (v Možina in drugi 2002, 152–154) ugotavlja, da je upravljanje vir vse oblasti v organizaciji in poteka v določanju temeljnih ciljev in načinov njihovega doseganja, da izpolni interese nosilcev upravljanja.

V teoriji s področja menedžmenta in politike organizacije se kot upravljanje označujejo vse odločitve upravljavcev kot izvernih odločevalcev, ki določajo temeljne cilje in usmeritve. Izvršilne odločitve, ki udejanjajo te temeljne cilje skozi funkcije vodenja (menedžmenta), ki so informiranje, planiranje, organiziranje, vodenje (v smislu angleške besede leadership) in nadzorovanje, so v nadaljnjem procesu upravljanja v pristojnosti menedžmenta. Izvršilno upravljanje je torej v pristojnosti vodstvene strukture. Izvirno upravljanje se odraža v obliki smernic za oblikovanje politike kot določanje smeri in temeljnih ciljev. Vodenje (menedžment) pa pomeni izvrševati z upravljanjem sprejete odločitve, to je organizirati poslovanje in izvedeno odločati o razvojni in tekoči politiki organizacije ter voditi izvajalce k uresničevanju ciljev (dejavnost izvajalcev je izvajanje). Opredelitev, ki loči med upravljanjem in menedžmentom, bomo uporabljali tudi v tej disertaciji.

Teorija največ preučuje prav vprašnji, katere odločitve šteti v upravljanje in katere prepustiti menedžerjem. Glede na ti vprašnji Rozman (v Možina in drugi 2002, 152–154) meni, da upravljanje zadrži odločitve v planiranju in nadzorovanju celotnega poslovanja, medtem ko sta organiziranje in vodenje prepuščeni menedžerjem. Ti menedžerski funkciji pomenita prehod iz planiranja in nadzorovanja poslovanja organizacije v planiranje, kadrovanje, vodenje in nadzorovanje vlog zaposlenih in razmerij med njimi. Dejstvo je, da se vse odločitve začenjajo v upravljanju in se nadaljujejo v menedžmentu, tako da se smiselno govori o enotnem upravljalno-vodstvenem procesu.

V teoriji gospodarskih družb se izraz upravljanje uporablja v smislu vodenja družb oziroma poslovođenja. Bohinc in Bratina menita, da delitev na organe upravljanja in poslovodne organe ni utemeljena, saj zakon, ki ureja gospodarske družbe, pod pojmom upravljanje razume celoten proces odločanja v družbi (Bohinc in Bratina 2005, 131). Po klasični teoriji podjetja je veljalo, da je podjetje objekt lastninske pravice, z njim je lastnik razpolagal po svoji volji. Toda z razvojem proizvodnih sil ter zaradi zahtev po fleksibilnih in učinkovitih pravnih oblikah in mehanizmih je prišlo do

odsotnosti osebne odgovornosti lastnikov za obveznosti gospodarskih družb in s tem do tega, da družb ne vodijo več delničarji (lastniki), temveč poseben organ. To lastninsko osamosvajanje podjetja se izraža v samostojni pravni subjektiviteti podjetja (Bohinc in Bratina 2005, 169).

Ob upoštevanju kapitalske podstatosti za strukturiranje gospodarskih družb in kapitalskega načela kot podlage za upravljanje pa takšno poenostavljanje (op.: ločevanje upravljanja od poslovanja) ni več mogoče. Govoriti je treba o posameznih organih in posameznih pristojnostih, torej o odločanju o konkretnih zadevah. Pri tem so velike razlike med osebnimi in kapitalskimi družbami, prav tako pa so velike tudi razlike med posameznimi različicami osebnih oziroma kapitalskih družb. Tako je poslovanje v delniški družbi (d.d.) nekaj povsem drugega kot poslovanje v družbi z omejeno odgovornostjo (d.o.o.). Zato zakon zdaj uporablja pojme vodenje poslova, vodenje družbe, ne razlikuje pa več med poslovanjem in upravljanjem (Kocbek 1997, II. pogl.).

Pravna teorija gospodarskih družb stoji na stališču, da upravljanje ni pravna kategorija, temveč se ta pojem pravno opredeli kot pravice, pristojnosti in obveznosti organov in njenih članov pri odločanju v kapitalskih družbah (Bohinc in Bratina 2005, 129).

Po drugi strani pa ta teorija kljub temu priznava ločevanje upravljanja od vodenja, ko pravi, da za osebne družbe velja, da imajo vsi člani upravljavske pravice, zato se v teh družbah ne oblikujejo organi vodenja in zastopanja. Drugače velja v kapitalskih družbah, kjer je osnovna delitev organov izpeljana na lastninski in funkcionalni podlagi. Lastnina je temelj za vključevanje v upravljanje družbe in za hierarhijo organov, medtem ko je uresničevanje poslovne funkcije družbe merilo za nastanek organov in za razmejitve njihovih pristojnosti (Bohinc in Bratina 2005, 48, 132).

Funkciji upravljanja in vodenja sta v kapitalski družbi razdeljeni med skupščino (katere člani so družbeniki oziroma delničarji), ki je hierarhično najvišji organ v kapitalski družbi, in organ vodenja oziroma nadzorni organ, pač glede na eno- ali dvotirni sistem.

Po naravi stvari potrebuje kapitalska družba dva organa, po katerih oblikuje in uresničuje svojo voljo, saj bi bila brez tega opravilno nesposobna. Pri tem gre za skupščino družbe in organ vodenja (Bohinc in Bratina 2005, 137).

Proces upravljanja v kapitalski družbi, ki ga izvaja skupščina, pa zajema temeljne strateške odločitve o družbi, ki se nanašajo na razvojna vprašanja, njen kapital in strateške povezave z drugimi družbami, na poslovno politiko in njeno uresničevanje, nadzor nad poslovanjem družbe ipd. ter na določena organizacijsko statusna vprašanja, ki obravnavajo strukturo in delovanje družbe (Ivanjko in Kocbek 1994, 312; Bohinc in Bratina 2005, 132, 335; Zabel v Kocbek in drugi 2007, 184).

Zabel (v Kocbek in drugi 2007, 162) pravi, da je odločitve, ki so življenjskega pomena za družbo (na primer odločitve o statusnih spremembah in preoblikovanju, sprejemu letnega računa in bilančnem dobičku), nujno treba prepustiti družbenikom, ker zadevajo usodo vse družbe.

Za razliko od upravljanja je pristojnost posloводства funkcionalno treba razumeti kot vodenje, kar je v pristojnosti družbenikov oziroma skupščine delničarjev (Bohinc 1996, 1. pogl.).

Organ vodenja v kapitalski družbi je odgovoren za dnevno, operativno vodenje poslov (Zajc 2004, 18; Bohinc in Bratina 2005, 275, 335; Zabel v Kocbek in drugi 2007, 184).

Če omenimo tudi pravo gospodarskih družb, lahko ugotovimo, da so v našem ZGD-1 pristojnosti skupščine urejene kogentno,¹⁹ s tem da je v statutu posameznega d.d. oziroma družbeni pogodbi d.o.o. mogoče določiti še druge pristojnosti v skladu z zakonom. Skupščina v skladu z določbo zakona tudi ne more posegati v pristojnosti drugih organov delniške družbe, to je organov vodenja in nadzora, katerih pristojnost prav tako določa zakon. Na skupščino ni mogoče prenesti posloводства. Glede družbenikov d.o.o. zakon dopušča, da družbeniki odločajo tudi o pomembnejših vprašanjih posloводства, če je tako določeno v družbeni pogodbi.²⁰

¹⁹ 293. člen ZGD-1.

²⁰ 505. člen ZGD-1.

V samem procesu planiranja in nadziranja so predvsem dolgoročne ali strateške (tj. pomembne) odločitve tiste, ki sodijo v upravljanje. Z njimi se določijo poti organizacije v prihodnosti in s tem njena uspešnost, medtem ko s taktičnimi odločitvami iščemo predvsem učinkovitost na izbrani poti. Prav v razdelitvi strateških in taktičnih odločitev v planiranju in nadzorovanju se razlikujejo modeli upravljanja in menedžmenta (na primer enotirni, dvotirni model v gospodarskih družbah). Če primerjamo ureditev in naloge političnih sistemov posameznih držav oziroma primerjamo parlamentarni, predsedniški ali mešani parlamentarno-predsedniški sistem, lahko enako ugotovimo, da se modeli upravljanja državnih sistemov med seboj razlikujejo prav po tem, katere odločitve je pravni red posamezne države določil kot pristojnosti parlamenta, predsednika države, vlade, uprave.

V tej disertaciji bomo v nadaljevanju vodenje politike organizacije, ki se izvaja kot izvršilno upravljanje, pojmovali kot menedžment, kar pomeni izvrševanje temeljnih ciljev in usmeritev, ki jih določi ustvarjalno upravljanje oziroma politično ciljno usmerjanje.

Primerjavo med organi, ki izvajajo dejavnosti upravljanja, menedžmenta, upravne dejavnosti in izvedbene dejavnosti v državni organizaciji in v drugih organizacijah, kaže preglednica 2.1.

Preglednica 2.1: Primerjava med organi, ki izvajajo dejavnosti upravljanja, menedžmenta, upravne dejavnosti in izvedbene dejavnosti v državni organizaciji in v drugih organizacijah

DEJAVNOST	ORGANI	
	DRŽAVNA ORGANIZACIJA	DRUGA ORGANIZACIJA
UPRAVLJANJE	PARLAMENT	SKUPŠČINA, ORGAN UPRAVLJANJA (LASTNIK, USTANOVITELJ)
MENEDŽMENT	VLADA, MINISTRI, DRŽAVNI SEKRETARJI, DIREKTORJI, VODJE ORG. ENOT	POSLOVODSTVO, SREDNJI MENEDŽMENT
UPRAVNA DEJAVNOST	STROKOVNJAKI, STROKOVNE SLUŽBE	STROKOVNJAKI, STROKOVNE SLUŽBE
IZVEDBENA DEJAVNOST (PROIZVODNJA)	ORGANIZACIJSKE ENOTE DRŽAVNE UPRAVE ALI ORGANIZACIJE IZVEN DRŽAVNE ORGANIZACIJE	ORGANIZACIJSKE ENOTE ZA PROIZVODNJO IZDELKOV ALI STORITEV

Če povzamemo ugotovitve razprave v tem poglavju, je naš sklep naslednji: upravljanje je neposredno povezano z vodstveno (izvršilno) dejavnostjo in le posredno z upravno dejavnostjo.

Ne glede na specifičnosti, ki državno organizacijo ločijo od drugih organizacij, lahko s primerjavo na najbolj splošni ravni med organizacijami ugotovimo, da je upravljanje (določanje temeljne politike organizacije) pridržano enim organom (parlamentu oziroma skupščini v kapitalski družbi), vodenje (razvojna in tekoča politika) pa drugim organom (vladi v državni organizaciji, upravi oz. upravnemu odboru v d.d., poslovodji v d.o.o., direktorju v zavodu, agenciji, ravnatelju v šoli ipd.). Vodstveni organi so dolžni izvrševati odločitve temeljne politike v okviru razvojne in tekoče politike. Ta ugotovitev nam služi kot podlaga za utemeljitev glavne hipoteze te disertacije.

Če primerjamo med državno organizacijo in kapitalsko družbo, kdo določa organe upravljanja in vodenja ter njihove pristojnosti, potem ugotovimo, da je v obeh primerih to zakonodaja. V državni organizaciji zakonodajalec določi, katere odločitve obdrži parlament kot upravljavec zase, oziroma razmeji med odločitvami, ki jih sprejema parlament, in odločitvami, ki so v pristojnosti vlade oziroma ministrov.

Kakšne organe bo imela kapitalska družba in kakšne bodo njihove pristojnosti, prav tako določa zakonodaja in s tem tudi opravi izbiro med enotirnim in dvotirnim sistemom vodenja.²¹ Načini upravljanja in vodenja d.d. ali d.o.o. ter upravljanja in vodenja v enotirnem in dvotirnem sistemu v posameznih pravnih redih niso enotno urejeni, kar pa ne spremeni dejstva o temeljni delitvi pristojnosti med skupščino in organom vodenja, to je med upravljavcem in menedžmentom.

Z opredelitvijo razmerja med upravljanjem in menedžmentom smo delno uresničili prvi cilj, ki smo ga zapisali v prvem poglavju te naloge in ki je podlaga za utemeljitev osnovne hipoteze te disertacije.

²¹ Enotirni sistem vodenja pomeni, da po zakonu pripada celotna funkcija poslovođenja enemu organu, pri čemer ta organ izvršilno funkcijo praviloma prenese na svoje posamezne člane, ki nato oblikujejo izvršilni organ (izvršilni odbor). Pri dvotirnem sistemu pa pride do razmejitve med sprejemanjem in uresničevanjem poslovne politike na eni strani in nadzorom, ki ga opravlja personalno ločen organ.

2.3 ORGANIZACIJA

V tem poglavju bomo omenili temeljne elemente organizacije, ki bodo podlaga za odgovor na vprašanje, v čem se organizacije ločijo med seboj, ter opisali najpomembnejše strukture organizacije. S tem bomo opredelili temeljna teoretična izhodišča za definiranje ministrstva kot poslovnega sistema, o čemer bo tekla razprava v tretjem poglavju disertacije.

2.3.1 Sodobna organizacija ter njeni temeljni elementi in razsežnosti

Podobno kot pojem uprava se tudi pojem organizacija v vsakdanjem življenju in v teoriji uporablja zelo pogosto. Izraz organizacija bomo uporabljali v pomenu združbe, sestava, skupnosti in tudi v pomenu določene ureditve, predvsem ureditve državne uprave.

Nesporno je, da se vsaka organizacija oblikuje za doseganje nekega cilja. Cilji, motivi in razlogi za doseg nekega cilja so različni. V vsakem primeru se morajo z uresničitvijo določenega cilja zadovoljiti določeni interesi in potrebe (Rakočević in Bekeš 1994, 31–32).

Bohinc in Bratina (2005, 116–117) navajata, da je glavni namen ustanovitve osebe javnega prava opravljanje določene dejavnosti v javnem interesu. Zavod se ustanovi zaradi opravljanja javne službe na določenem področju; javna agencija se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih, strokovnih, nadzornih nalog v javnem interesu itd.

Drucker (1973, 135 in 141), ko opredeli razliko med gospodarsko organizacijo in državo, pravi, da se državna institucija od podjetja ne razlikuje po ničemer drugem kot po svojem specifičnem cilju.

Po Bučarju (1972, 81) pomeni organizacija »posebno obliko sodelovanja vrste udeležencev, ki so svoje sile združili, da bi skupno dosegli nek cilj, ki ga vsak zase ne more«.

Kralj (1992, 64) organizacijo opredeljuje kot sistem ljudi, sredstev in virov. S politiko organizacije ljudje na temelju svojih interesov temu sistemu določijo poslanstvo, smotre in cilje ter sistem ciljno usmerjajo.

Tavčar (2002, 166–167) kot temeljne elemente organizacije za smotrno uresničevanje ciljev navaja razmerja med ljudmi, strukture organizacije in usklajeno delovanje procesov.

S sestavom razmerij med ljudmi so tesno povezani zlasti naslednji elementi (op. av.: strukture): delovne naloge, ljudje, sredstva in informacije. Ključni element organizacije je naloga. Za doseganje postavljenih ciljev organizacije je treba izvesti določene naloge, ki izhajajo iz tehnične delitve dela. Nosilec naloge je človek, ki z opravljanjem naloge prihaja v odnose z drugimi. Sredstva podpirajo izvajanje naloge. Med sredstva uvrščamo vse materialne in nematerialne pripomočke, ki so v pomoč pri doseganju zastavljenega cilja. Prvi pogoj za izvedbo posamezne naloge so informacije. Ob vsaki organizaciji srečamo navedene elemente, ki vsak zase in v medsebojni povezanosti tvorijo in predstavljajo posamezne razsežnosti organizacije (Rozman in drugi 1993, 129).

Pri organizacijah gre za sisteme posebne vrste, sisteme, ki jih Pusić (1985, 33–34) imenuje »sistemi sodelovanja ljudi«. »Sistem sodelovanja ljudi je na splošno rečeno celota oblik obnašanja in ravnanja, s katerimi ljudje vzpostavljajo medsebojne odnose pri delu, ki je usmerjeno k določenemu cilju.« Družbeni sistemi za doseganje ciljev potrebujejo tudi materialne elemente. Sem sodijo sredstva (predmeti dela, denar), instrumenti (delovna sredstva, orodje, stroji) in informacije (podatki o okolju in poteku dela, znanje članov idr.). Vendar vse te nujne sestavine dobijo svoj smisel le prek ljudi, same zase ne pomenijo nič, zlasti ne sistema.

Lipovec (1974, 35) je ob proučitvi številnih pristopov razširil opredelitev organizacije, upošteva poleg medsebojnih odnosov tudi strukture, ki služijo za usklajevanje ciljev organizacije. Njegova definicija organizacije pravi, da je organizacija sestav medsebojnih razmerij med ljudmi, ki zagotavlja obstoj in posebne značilnosti določeni združbi ljudi ter smotrno uresničevanje v strukturi usklajenih ciljev delovanja združbe.

Glede na navedena teoretična spoznanja o organizaciji ugotavljamo naslednje: čeprav se organizacije med seboj zelo razlikujejo po velikosti, notranji kompleksnosti, organiziranju dejavnosti, notranji strukturi, pa tako za preproste kot za kompleksne organizacije veljajo nekatere skupne značilnosti, in sicer se tako kljub različnim definicijam največ teoretikov strinja s tem, da obstajajo trije osnovni bistveni elementi organizacije: (1) doseganje ciljev, glede na katere se organizacija pojavlja kot sredstvo za doseg oziroma uresničitve teh ciljev, (2) razmerja med ljudmi in (3) strukture organizacije kot načini opravljanja nalog in uresničevanja zadanega cilja.

Poleg temeljnega cilja ali smotra oziroma namena, ki ločuje organizacije med seboj, predstavljajo naslednjo značilnost ali element organizacije medsebojna razmerja med ljudmi, ki pa niso tema te nalogo, ampak jih tu samo omenjamo kot element organizacije.

Strukture organizacije so naslednja značilnost vsake organizacije. Moderna organizacija je zelo zapleten in kompleksen splet odnosov. Kompleksnost in sestavljenost organizacije sta predvsem odvisni od zahtevnosti in kompleksnosti ciljev, ki jih organizacija želi uresničiti. Tudi strukture organizacije so odvisne od smotrov ter od zahtevnosti in kompleksnosti ciljev, ki se jih želi le-ta uresničiti. Zato imamo zelo različne vrste organizacij, in sicer glede na cilje in posledično glede na strukturo.

Različni avtorji različno poimenujejo strukture organizacije, ki so namenjene uresničenju nalog in ciljev v organizaciji. Teorija prava družb govori o pogojih poslovanja v gospodarski družbi (Bohinc in Bratina 2005, 27). Rozman (in drugi 1993, 129–130) te sestavine organizacije poimenuje razsežnosti. Tavčar kombinacije različnih sestavin poimenuje urejenost organizacije (2002, 166–167).

V naslednjem poglavju disertacije se bomo osredotočili le na urejenost organizacije, ki se nanaša na strukture organizacije.

2.3.2 Strukture organizacije

Načini, na podlagi katerih so ljudje medsebojno povezani v procesu opravljanja nalog in uresničevanja zadanega cilja, so strukture organizacije.

Kralj (1992, 238) definira strukture organizacije kot raznovrstne kombinacije sestavin v organizaciji, ki povezane tvorijo organsko celoto (sistem) in so medsebojno odvisne. V gospodarskem subjektu avtor našteva naslednje pomembne strukture: organiziranosti, virov, postopkov, učinkov, trgov in informacij.

Rozman in drugi (1993, 130, 133) kot strukture, ki so značilne za vsako organizacijo, navaja: tehnične (vodoravna členjenost – struktura organiziranosti), komunikacijske, motivacijske strukture in oblastno avtoritativne strukture (navpična členjenost – struktura organiziranosti).

Tavčar (2002, 166–167) govori o urejenosti organizacije, ki je temeljno orodje menedžerjev za obvladovanje organizacije. Obvladovanje organizacije je obvladovanje ljudi, posameznikov in skupin, enot v organizaciji. Obnašanje in delovanje ljudi v organizaciji izhajata iz njihovih odločitev, zato obvladovanje organizacije meri na te odločitve in skuša doseči urejenost organizacije, da bi te odločitve vodile k učinkovitemu in uspešnemu doseganju ciljev organizacije. Urejenost organizacije naj vpliva predvsem na rutinske odločitve sodelavcev in na delovanje, ki izhaja iz njih. Posredno pa vpliva tudi na intuitivno odločanje, saj je primerno podrejanje urejenosti oblika obnašanja, ki jo organizacija terja od sodelavcev.

Eno od bolj znanih opredelitev strukture je podal Hall (1982, 54–55), ki navaja tri funkcije strukturiranosti organizacije: (1) strukture so naravnane v nastajanje izidov in doseganje ciljev organizacije; (2) strukture naj minimizirajo ali vsaj urejajo vpliv različnosti posameznikov na organizacijo in zagotavljajo, da se posamezniki ravnaajo po organizaciji, ne pa nasprotno; (3) strukture obsegajo vloge, v katerih potekajo vplivanje (izvajanje moči), odločanje in opravljanje dejavnosti organizacije.

V literaturi je v povezavi s politiko in posebej s strategijami organizacije pogosteje obravnavana predvsem struktura organiziranosti. Struktura organiziranosti mora zagotavljati delovni okvir upravljanju, menedžmentu, izvrševanju in izvajanju v organizaciji (Chandler 1966, 17).

Pri strukturi organiziranosti sta posebej pomembni navpična in vodoravna členjenost. Vodoravna členjenost obsega posameznike in enote organizacije, ki opravljajo po vsebini različne dejavnosti. Navpično (hierarhično) členjenje odraža oblast ter opredeljuje odrejanje in odločanje, informiranje in poročanje v organizaciji.

Razpored pristojnosti in odgovornosti med posamezniki in enotami organizacije pove, kdo v organizaciji komu naroča in kdo komu poroča. To je hierarhična (navpična) dimenzija členjenosti in podlaga delegiranju, ki omogoča obvladovanje organizacije (Tavčar 2002, 171). Prenosa pooblastil pa nikakor ne spremlja prenos odgovornosti. Menedžer je svojemu nadrejenemu menedžerju v celoti odgovoren za vse dejavnosti, ki sodijo v njegov delokrog (t. i. načelo objektivne odgovornosti). Hierarhija je členitev oblasti, je obvladovanje organizacije z delegiranjem (Tavčar 2002, 173).

Oblast v organizaciji kažejo razmerja, vzpostavljena na podlagi moči, statusa in hierarhije v organizaciji (Kast in Rosenzweig 1985, 234).

Do resničnega delovanja organizacije lahko pride šele s kadrovsko oživitvijo. Zato moramo govoriti pravzaprav o strukturi organiziranosti in kadrov (človeških virov), ki jo v vsakdanjem govoru označujemo organizacijsko-kadrovska struktura. Pri oblikovanju strukture je problem dvojen: najprej gre za pravilno opredelitev strukture organiziranosti in postavitev optimalnih zahtev za čim uspešnejše uresničevanje ciljev, nato pa tudi za pridobitev ustreznih ljudi (znana je krilatica »pravega človeka na pravo mesto«) (Kralj 1992, 239).

Zelo pomembna je regulatorna struktura, ki določa pravila in način izvajanja nalog. O regulatorni strukturi bo z vsebinskega vidika več govora v tretjem poglavju, o klasifikaciji regulatornih mehanizmov pa v četrtem poglavju te disertacije. Najvišja raven regulatorne strukture je normativna struktura, ki je določena s temeljno politiko. Normativna struktura je velikokrat vključena v strukturo organiziranosti ali pa je z

vsebinskega vidika povezana s strukturo prežemajočih oziroma podpornih dejavnosti. Z normativno strukturo se odreja delovanje posameznih sestavnih delov v sistemu. Normativna oziroma regulatorna struktura omogoča menedžmentu, da okvirno usmerja in omejuje delovanje in obnašanje sodelavcev ter s tem obvladuje organizacijo. Regulatorni mehanizem se na tej ravni manifestira v obliki norm, ki jih morajo udeleženci znotraj sistema spoštovati in v skladu z njimi tudi ravnati.

Norme, ki postavljajo razporeditev pristojnosti in odgovornosti, delitev dela in skladno delovanje v procesih, pa so precej okvirne. Vsakdanje delovanje sodelavcev terja podrobnejša vodila: če jih ni, se mora menedžment z odločitvami vpletati v nešteto podrobnosti in nima ne časa ne zmožnosti urejati tistih zadev, ki so za organizacijo dolgoročno pomembne. Podrobnejša vodila za delo se oblikujejo v okviru t. i. sistemov, ki so tudi regulatorna struktura. Sistemi obsegajo pravila, usmeritve in načine delovanja, ki veljajo za vse sodelavce organizacije, ter usmerjajo predvsem njihovo rutinsko in analizo odločanje ter delovanje, ki sledi iz teh odločitev. Sistemi lahko v veliki meri nadomeščajo posamezno obvladovanje sodelavcev ter lahko pomembno povečujejo učinkovitost in uspešnost delovanja menedžmenta in posredno organizacije. Sistemi so instrumentarij za uspešno delovanje organizacije (Tavčar 2002, 167, 187). Gre za različne sisteme standardov oziroma navodil za delo v organizaciji, ki so ponavadi prilagojeni posamezni organizaciji.

Za Kralja (1992, 105–196) so vodila, pravila, postopki, ki postanejo predpisi (normativna struktura), del politike organizacije. V politiki organizacije je treba upoštevati vse vrste struktur, ki pravzaprav tvorijo notranje, obrobne in do neke mere tudi zunanje dane ali ustvarjene možnosti za doseganje ciljev in uresničevanje strategij (Kralj 1992, 238).

Družbeno okolje narekuje tudi zakonske oblike strukture organiziranosti (npr. pri gospodarskih družbah – d.d., d.o.o.) (Kralj 1992, 242; Bohinc in Bratina 2005, 129, 137, 276). Prav tako so zakonsko določene oblike strukture organizacije v državni upravi.²²

²² Zakon o državni upravi in vladni predpisi.

Na področju gospodarskih družb strukture na temeljni ravni opredelijo zakonodaja in upravljalci s statutom oziroma družbeno pogodbo. Za gospodarsko družbo je podobno kot za državno organizacijo značilno, da so organizacijska, kadrovska, finančna struktura na temeljni ravni določene z zakonom, na primer: kateri sistem pride v poštev, enotirni ali dvotirni; vrste organov ter njihove pristojnosti in odgovornosti; ureditev vprašanj glede individualnega ali kolektivnega organa; vprašanja o tem, kdo imenuje in odpokliče organe družbe; način dela teh organov; njihova neodvisnost ali vezanost na navodila družbenikov in podobno (Bohinc in Bratina 2005, 136). Upravljalci (delničarji, družbeniki) na skupščini, s sprejemanjem in spremembami statuta oziroma družbene pogodbe, z odločanjem o statusnih spremembah prav tako določajo organizacijsko strukturo družbe.²³ Pri tem je treba poudariti, da je ureditev načina upravljanja in vodenja različnih oblik kapitalskih družb v mnogočem različna. Ureditev upravljanja in vodenja je po našem pravu za d.d. v glavnem kogentno predpisana, pri d.o.o. pa nasprotno za zakonsko ureditev upravljanja velja visoka stopnja dispozitivnosti in subsidiarne uporabe zakonskih norm. Če družbena pogodba ne vsebuje določb o upravljanju, se uporabljajo zakonske določbe. Nasprotno je pri d.d., kjer je le v določenih primerih, ki jih zakon posebej navaja, mogoče posamezne postopke oziroma pravice s statutom urediti drugače (Bohinc in Ivanjko 1999, 174).

Poleg organizacijske strukture je na temeljni ravni pomembna tudi kadrovska struktura. Skupščina kapitalske družbe ima pomembne kadrovske pristojnosti, saj imenuje in odpokliče člane upravnega odbora (enotirni sistem) in nadzornega sveta (dvotirni sistem), imenuje revizorje. Nadzorni svet nato imenuje upravo in tako skupščina lahko posredno vpliva tudi na kadrovsko zasedbo uprave.

Skupščina s sprejetjem statuta in drugih splošnih aktov v družbi lahko vpliva tudi na regulatorno strukturo v družbi. Prav tako je pomembna finančna struktura, in sicer je tu temeljna naloga skupščine, da sprejema odločitve o zvišanju ali znižanju osnovnega kapitala, o sklenitvi podjetniških pogodb, odloča o letnih bilancah, lahko sprejema letna poročila, odloča o delitvi dobička ali o pokrivanju izgube ipd.

²³ 508. člen ZGD-1; 293. člen ZGD-1.

Na ravni razvojne in tekoče politike sta nalogi organa vodenja opredelitev in medsebojno usklajevanje struktur. Teorija prava gospodarskih družb govori o pogojih za izvajanje poslovne dejavnosti. Za izvajanje poslovne dejavnosti potrebuje organ vodenja stvarne, finančne, človeške in pravne pogoje (Bohinc in Bratina 2005, 27). V bistvu so to strukture, in sicer organizacijske, kadrovske, finančne, materialne, regulatorne strukture, ki organu vodenja omogočijo izvajanje poslovne dejavnosti. Strukture, za katere je odgovoren organ vodenja, so konkretizacija struktur, ki so opredeljene in določene na temeljni ravni.

Zabel (v Kocbek in drugi 2007, 184) opredeli poslovodstvo oziroma vodenje poslov zlasti kot organiziranje, odločanje o delovnih razmerjih, vodenje stikov s sopogodbniki, vodenje finančnega poslovanja, skrb za zakonitost poslovanja. Ta definicija kaže na obstoj struktur, za katere je poslovodja odgovoren: za organizacijsko in kadrovsko strukturo, strukturo sredstev, regulatorno strukturo.

Glede na posamezne teoretične opredelitve struktur v organizaciji ugotavljamo, da avtorji obravnavajo različne povezave elementov v organizacijah in na podlagi tega izpostavljajo različne strukture v organizaciji. Nesporno je, da so regulatorna struktura skupaj z normativno strukturo, struktura organiziranosti, kadrovska, finančna, informacijska struktura ter struktura procesov v ospredju pri vseh avtorjih. Strukture v organizaciji torej predstavljajo urejenost, ubranost in stabilnost ter transparentnost organizacije. Neustrezna struktura organizacije je lahko tudi zavora, ki preprečuje hitrejše prilagajanje organizacije okolju.

Razprava o elementih organizacije in o njenih strukturah, ki je tekla v tem poglavju, pomeni temeljna teoretična izhodišča za definiranje ministrstva kot poslovnega sistema. O strukturah državne organizacije in upravnega organa bomo govorili v tretjem poglavju te dispozicije.

2.4 SKLEPNE UGOTOVITVE

Da bi lahko primerjali teoretične ugotovitve različnih upravnih disciplin o vodstveni in upravni dejavnosti z vodstveno in upravno dejavnostjo v ministrstvu, smo najprej

razpravljali o pojmu uprava, nato pa ugotavljali bistvene značilnosti upravne dejavnosti in temeljne elemente vodstvene dejavnosti.

Predstavili smo nekaj različnih teorij in teoretičnih pogledov o upravi ter ugotovili, da popolna definicija, ki bi natančno povedala, kaj uprava je, ni mogoča, če upoštevamo dejstvo, da je uprava družbeni pojav, ki je v stalnem spreminjanju. Prikazana teoretična stališča in pogledi upravnih teoretikov o upravi kažejo na različne opredelitve upravne dejavnosti. Na podlagi navedenih teoretičnih spoznanj o upravi smo opredelili dve temeljni značilnosti upravne dejavnosti.

Prva temeljna značilnost je, da je to strokovna dejavnost, ki se udejanja na področju načrtovanja, organiziranja, kadrovanja, financiranja, informiranja, nadziranja ipd. Druga bistvena značilnost je, da ta dejavnost podpira vodstveno dejavnost pri odločanju in koordinaciji procesov ter aktivnosti znotraj organizacije s tem, da ji pripravlja strokovne podlage za odločanje. V vsaki organizaciji je določena upravna dejavnost vedno potrebna, in to ne glede na obseg in vrsto temeljne dejavnosti oziroma ne glede na cilje organizacije.

Definicije menedžmenta različnih avtorjev so nas pripeljale do petih temeljnih elementov te dejavnosti, ki morajo biti prisotni v vsaki vodstveni dejavnosti, da lahko govorimo o vodstveni dejavnosti, ne glede v kateri organizaciji se ta dejavnost izvaja. Strukturirali smo jih v dve skupini, in sicer glede na funkcionalni in glede na instrumentalni vidik. V prvo skupino sodita: (1) zagotavljanje izvrševanja temeljnih ciljev organizacije z razvojno in tekočo politiko ter (2) snovanje zamisli o politiki organizacije, ki se predlaga v potrditev višjemu menedžmentu ali upravljavcu. Da lahko govorimo o vodenju, morata biti prisotni obe značilnosti. Menedžment smo opredelili tudi z instrumentalnega vidika kot: (1) odločanje, (2) usklajevanje (koordiniranje) in (3) po namenu kot proces, ki ima več menedžerskih funkcij (informiranje, planiranje, organiziranje, vodenje in nadziranje), preko katerih zagotavlja smotrnost doseganja ciljev organizacije. Da lahko govorimo o vodenju, morajo biti vsi trije elementi prisotni in v medsebojni interakciji.

Odgovor na vprašanje, kakšne so razlike med vodstveno in upravno dejavnostjo, nam je omogočil odgovoriti na vprašanje, katere dejavnosti se izvajajo v državni

upravi kot organizaciji. V teoriji in praksi prihaja do različnega strukturiranja uprave glede dejavnosti, ki se v njenem okviru izvajajo. To ne čudi. Znano je, da avtorji bistvo uprave opredeljujejo s stališča funkcij oziroma nalog. V praksi pa se za upravno dejavnost šteje vsaka dejavnost, ki se opravlja v državni upravi, kar pa ni res.

V ministrstvu se torej izvajata vodstvena in upravna dejavnosti, ki sta neločljivo povezani. Poleg njiju je za ministrstvo posebej značilno tako imenovano upravno odločanje, ki ga izvajajo pooblašcene osebe. V ministrstvu se izvajajo tudi dejavnosti, ki predstavljajo različno proizvodno dejavnost, v katero sodi na primer dejavnost t. i. interne uprave, ter druge dejavnosti, kar je posledica različnih temeljnih ciljev, ki jih mora država uresničiti in ki jih ni mogoče opravljati drugače kot v okviru določenega ministrstva (vojska, policija, diplomacija itd.), pa tudi različne javne službe, ki se izvajajo v obliki režijskih javnih služb.

Nesporno je, da v vsaki organizaciji obstajajo številne in zelo različne dejavnosti, ki so povezane v celoto. Definirali smo tri sisteme različnih dejavnosti, ki so za to disertacijo pomembni, in ugotovili, da so v stalni medsebojni interakciji. Te dejavnosti so (1) temeljna dejavnost (proizvodnja), (2) upravljalni sistem z dejavnostjo vodenja ter (3) sistem strokovnih dejavnosti (upravna dejavnost), ki skupaj z vodstveno dejavnostjo posredno omogočajo izvrševanje in snovanje politike organizacije (ciljev in strategij). V disertaciji smo tako dokazali, da tudi v ministrstvu obstajajo navedeni trije sistemi.

Zaradi potreb te disertacije, katere glavna tema je menedžment v ministrstvu, je bilo treba odgovoriti tudi na naslednje vprašanje: ali je upravljanje identično z menedžmentom oziroma ali so med njima razlike.

Najprej smo Lipovčevo definicijo upravljanja v gospodarskem subjektu, ki sicer velja za vse organizacije, analogno primerjali s funkcijo upravljanja v državni organizaciji. Ugotovili smo, da elemente Lipovčeve definicije upravljanja lahko ustrezno uporabimo za definiranje upravljanja v državni organizaciji, ki jo izvaja parlament.

S proučevanjem teorije smo ugotovili, da različni avtorji različno obravnavajo razmerje med upravljanjem in vodstveno dejavnostjo (menedžmentom). Nekateri pod pojmom upravljanje razumejo upravljanje in menedžment, drugi samo upravljanje, nekateri pa samo menedžment. Teoretična spoznanja tudi kažejo, da je upravljanje neposredno povezano z vodstveno dejavnostjo in le posredno z upravno dejavnostjo. Mi smo se opredelili za stališče, ki bo rdeča nit te disertacije, in sicer, da temeljna vprašanja organizacijske politike določa upravljanje, razvojno in tekočo politiko pa menedžment.

S primerjavo pristojnosti organov upravljanja in vodenja v državni organizaciji in drugih organizacijah, ki smo jo izvedli na najbolj splošni ravni, smo ugotovili, da je upravljanje glede na funkcije in pristojnosti (določanje temeljne politike organizacije) pridržano enim organom (parlamentu v državni organizaciji oziroma skupščini v kapitalski družbi), vodenje (razvojna in tekoča politika) pa drugim organom (vladi v državni organizaciji, upravi oziroma upravnemu odboru v d.d., poslovodji v d.o.o., direktorju v zavodu, agenciji, ravnatelju v šoli ipd.). Vodstveni organi so dolžni v okviru razvojne in tekoče politike izvrševati odločitve upravljalcev, pristojnih za določanje temeljne politike.

Nadalje je bilo treba postaviti temeljna teoretična izhodišča za definiranje ministrstva kot poslovnega sistema. Izpostavili smo urejenost organizacije in z njo povezane skladne strukture. Čeprav se organizacije med seboj zelo razlikujejo po velikosti, notranji kompleksnosti organiziranja dejavnosti, notranji strukturi, veljajo tako za preproste kot za kompleksne organizacije določene skupne značilnosti. Ne glede na različne definicije se večina teoretikov s področja teorije organizacije strinja, da obstajajo trije osnovni bistveni elementi organizacij, in sicer: doseganje ciljev, razmerja med ljudmi in strukture organizacije.

V disertaciji smo se osredotočili na strukture organizacije. Strukture organizacije so načini, na podlagi katerih so ljudje medsebojno povezani v procesu opravljanja nalog in uresničevanja zadanega cilja. Glede na to, da avtorji s področja teorije organizacije obravnavajo različne povezave elementov v organizacijah, dajejo tudi poudarek različnim strukturam v organizaciji oziroma na podlagi tega izpostavljajo različne strukture v organizaciji. Nesporno je, da so pri vseh avtorjih v ospredju struktura

organiziranosti, kadrovska, finančna in informacijska struktura ter struktura procesov. Strukture v organizaciji predstavljajo urejenost, ubranost in stabilnost ter transparentnost organizacije. Zelo pomembna je regulatorna struktura skupaj z normativno strukturo, ki določa pravila in način izvajanja nalog. Strukture organizacije nam bodo v disertaciji služile kot glavni instrument pri dokazovanju, da je ministrstvo poslovni sistem, ki izvršuje in snuje tekočo politiko skozi proces menedžerske dejavnosti, ki jo izvaja minister.

Z utemeljeno razpravo v tem poglavju smo uresničili prvi cilj, ki smo ga zapisali v prvem poglavju, in sicer smo opredelili teoretični okvir glede temeljnih pojmov, ki predstavljajo izhodišče za utemeljitev glavne hipoteze disertacije.

3 DRŽAVNA ORGANIZACIJA IN DRŽAVNA UPRAVA KOT INTERESNI IN POSLOVNI SISTEM

3.1 UVOD

Nesporno je, da je z uresničitvijo določenega cilja treba zadovoljiti določene interese. Instrument za uresničitev interesov večjega števila udeležencev je organizacija. S tega vidika je organizacija interesni sistem. To velja tudi za državno organizacijo. Za državno organizacijo je značilen pojem splošnega družbenega interesa, ki ga v disertaciji ne bomo posebej omenjali, kajti poudarek bo na državni organizaciji kot poslovnem sistemu. Namena poslovnega sistema sta zadovoljevanje družbenih in lastnih potreb ter v okviru tega tudi doseganje lastnih ciljev.

Za razumevanje državne uprave oziroma samega ministrstva kot poslovnega sistema je treba opredeliti glavne značilnosti poslovnega sistema in te značilnosti prenesti na ministrstvo kot sistem.

Za vsak poslovni sistem je značilno, da določa in izvaja politiko organizacije po svojih organih, in sicer tako, da določa cilje in strategije za uresničevanje teh ciljev s temeljno, razvojno in tekočo politiko.

Značilnosti poslovnega sistema se odražajo v glavnem v vlogi in položaju konkretne organizacije, v vsebini njenih smotrov, ciljev, nalog in načinu uresničevanja teh nalog za doseganje zastavljenih ciljev. Še posebej pa se odražajo v ureditvi razmerij med udeleženci znotraj organizacije ter v razmerjih do okolja, do drugih subjektov. Vse to se izvaja skozi tri temeljne organizacijske funkcije: upravljanje, poslovanje organizacije in proizvodnjo.

Interesi državne organizacije se uresničujejo z doseganjem smotrov in ciljev, ki jih državna organizacija določa in potem uresničuje z izvajanjem svojih nalog.

Zato bomo najprej opredelili vlogo države, potem pa še njene naloge glede na organizacijske funkcije upravljanja, vodenja in proizvodnje. Katere neposredne dejavnosti in naloge ima v določeni družbi država ter kakšne pravice in dolžnosti si v skladu s tem pridriži v zvezi z urejanjem in vplivanjem na način opravljanja drugih družbeno potrebnih dejavnosti, določa pravni red.

Vprašanje dihotomije politika/uprava bomo primerjali z dihotomijo vodstvene in strokovne dejavnosti v ministrstvu. V povezavi z izvršilno dejavnostjo oziroma menedžmentom bomo opozorili na doktrino »Good Governance« oziroma teorijo »Corporate Governance«.

Državna organizacija izvršuje svoje naloge v okviru izvršilne oblasti in državne uprave, zato bomo v tem poglavju pojem naloge države glede na organizacijsko funkcijo vodenja povezovali z vprašanji, katere in kakšne dejavnosti se opravljajo v okviru izvršilne oblasti in državne uprave, da bi se dosegli postavljeni cilji državne organizacije, kako se ti cilji v okviru državne uprave udejanjajo in v zvezi s tem, kdo določa strategijo za uresničevanje ciljev državne organizacije.

Da bi dobili odgovore na zastavljena vprašanja, bomo v disertaciji opredelili skladnost struktur v okviru temeljne in razvojne politike države, nato pa tudi v okviru tekoče politike, ki so v ministrstvu kot poslovnem sistemu potrebne. V zadnjem delu poglavja se bomo osredotočili na vodstvene oziroma menedžerske funkcije (planiranje, organiziranje, vodenje, nadzor), ki jih opravlja minister. V zvezi s tem bomo primerjali

teoretična spoznanja na področju menedžmenta s dejanskim ravnanjem ministra kot vodje, ki temelji na pozitivnem pravnem redu.

3.2 DRŽAVNA ORGANIZACIJA KOT INTERESNI IN POSLOVNI SISTEM

3.2.1 Državna organizacija kot interesni sistem

Vsaka organizacija je rezultanta interesov udeležencev²⁴ in je instrument za doseganje ciljev. V nadaljevanju navajamo nekaj ugotovitev teoretikov iz različnih znanstvenih disciplin, ki zastopajo stališče, da je vsaka organizacija interesni sistem, ustanovljen za doseganje ciljev.

V vsaki organizaciji obstaja želja ljudi, da v organizaciji oziroma z njeno pomočjo učinkoviteje uresničujejo svoje interese²⁵ ter dosegajo svoje smotre in cilje. Interesi udeležencev so izhodišče za oblikovanje temeljnih ciljev oziroma smotrov organizacije (Kralj 1992, 29).

Tudi teorija na področju javne uprave ugotavlja, da se morajo v vsaki organizaciji z uresničitvijo določenega cilja zadovoljiti določeni interesi in potrebe, predvsem tistih, ki tvorijo skupino sodelujočih z organizacijo in v organizaciji, sicer z njo ne bi sodelovali. Tega ne spremeni niti dejstvo, da je organizacija ob tem še kaj drugega (Rakočević in Bekeš 1994, 31).

Te ugotovitve nedvomno veljajo tudi za državno organizacijo pod pogojem, da se upoštevajo specifične državne organizacije. Tudi država je interesni sistem. V vsaki družbi obstaja množica različnih interesov kot posledica različnih ekonomskih, političnih, socialnih in drugih pogojev življenja in dela. Ti interesi se odražajo v temeljnih ciljih, ki jih državna organizacija kot upravljavka državnega organizma preko svojega predstavniškega in zakonodajnega organa sprejme. Temeljni cilji so obvezni za vse subjekte na določenem teritoriju države ne glede na to, ali se

²⁴ Udeleženci organizacije so ljudje v organizaciji in v njenem okolju, ki so povezani z organizacijo (odločevalci in izvajalci v organizaciji, udeleženci iz okolja) ter pričakujejo, da bodo preko organizacije ali v njej lahko uresničili svoje interese.

²⁵ Interes se razume kot zanimanje za nekaj in kot korist; v končnem izidu prevlada korist; uresničiti interes pomeni imeti korist (Kralj 1992, 29).

nahajajo v okviru državnega organizma ali gre za posameznike in pravne osebe, pridobitne ali nepridobitne organizacije, zunaj državne organizacije.

Upoštevati je treba, da je država v ožjem pomenu vedno bolj ali manj odvisna od interesov, delovanja in vpliva različnih družbenih skupin. Vplivi in zahteve najrazličnejših družbenih skupin neizogibno odsevajo v političnih in pravnih odločitvah države, zato državna oblast sama po sebi pri sprejemanju teh odločitev ni in ne more biti v celoti izvirna in samostojna (Cerar v Bohinc in drugi 2006, 58).

»Vsak politični sistem pač organizirano podpira in rešuje določene interese glede na druge, njim nasprotujoče interese. Celo narava političnega sistema je odvisna od tega, kateri interesi so varovani in kateri so zatirani.« (Igličar 1978, 77–78).

3.2.2 Državna organizacija kot poslovni sistem

Kaj pomeni, da je organizacija poslovni sistem, in ali je organizacija v neposlovnem sektorju tudi poslovni sistem? Jasen odgovor na prvo vprašanje nam dajeta teorija o politiki organizacije in teorija o menedžmentu.

Da je organizacija poslovni sistem, mora delovati in gospodariti ter idejno in gmotno uresničevati izide, jih razporejati med udeležence tako, da izpolnjujejo svoje interese, ter zagotavljati svojo reprodukcijo (Kralj 1992, 55).

Namen poslovnega sistema je zadovoljevati družbene in lastne potrebe ter v okviru tega tudi dosegati lastne cilje (Lesjak 1990).

Pri tem pa ne gre le za organizacije v poslovnem sektorju, temveč tudi v neposlovnem, saj morajo te prav tako gospodariti in tudi zanje veljajo, polno ali okrnjeno, ekonomski vidiki (Kralj 1992, 55).

Tako pridobitne kot nepridobitne organizacije so sistemi ljudi, sredstev in virov, ki jih zasnujejo ljudje, udeleženci organizacije na podlagi svojih interesov (koristi), in jim določajo zamisli, smotre, temeljne in druge cilje ter jih usmerjajo k uresničitvi, kar se opredeljuje kot politika organizacije. Vsak poslovni sistem oziroma organizacija je

predmet vodenja politike. Politika organizacije kot določitev ciljev in usmerjanje k njim pa nastaja ustvarjalno iz interesov in interesnega vedenja udeležencev organizacije in njihovih politik, omejeno z možnostmi in razmerami, ter se pojavlja sočasno v obeh modelih sistema organizacije, v interesnem in poslovnem, ali pa je most med njima (Kralj 1992, 18).

Tudi teorija s področja menedžmenta, ko govori o nepridobitnih organizacijah, ne govori o tem, da nepridobitne organizacije niso poslovni sistemi, ampak poudarja, da se nepridobitne organizacije od pridobitnih ločijo po svojem namenu in temeljnem cilju.

Nepridobitne²⁶ organizacije (javne, poljavne, zasebne) obstajajo in delujejo zato, da dosegajo nepridobitne smotre in cilje (Tavčar 2002, 82).

Večina nepridobitnih organizacij temelji na izraziti osrednji ideji, vzorih, ideologiji, vrednotah ipd., ki se odražajo v viziji in konceptih delovanja nepridobitne organizacije. Težave nastanejo, ker je dosledna zvestoba tej idejni osnovi marsikdaj v nasprotju z interesi nekaterih pomembnih udeležencev nepridobitne organizacije, zlasti tistih, ki jim velja interesno poslanstvo. Poleg tega menedžment v nepridobitnih organizacijah odloča in deluje v navzkrižju s sicer večinoma legitimnimi interesi posameznikov, dostikrat zelo vplivnih udeležencev organizacije (Tavčar 2002, 81).

Podjetja se od negospodarskih organizacij razlikujejo po svojem namenu, smotru in temeljnem cilju. Temeljni cilj je praviloma neodvisen od samega podjetja, je določen z družbenoekonomskim sistemom in načinom gospodarjenja. V danes najbolj razširjenem načinu gospodarjenja je temeljni cilj gospodarjenja podjetij stopnja dobička ali rentabilnost. V teoriji nastajajo mnenja, da to ni edini temeljni cilj, da obstajajo še drugi cilji in da obstajajo širši družbeni cilji poslovanja (Rozman in drugi 1993, 46).

²⁶ Pojma nepridobitna organizacija ne kaže zamenjati s pojmom nedobičkonosna organizacija – to je organizacija, ki posluje na meji izgube ali z izgubo.

V zvezi s slednjim omenimo, da sociološke vede še posebej v zadnjem času podrobneje razčlenjujejo pojav modernih kapitalskih družb in ugotavljajo prepletanje številnih interesov v posameznih družbah. V kapitalskih družbah poleg interesov delničarjev obstajajo tudi interesi delavcev, potrošnikov, upnikov in drugih udeležencev. O socialni odgovornosti je treba govoriti predvsem v korporacijah, ki imajo ogromno gospodarsko moč in katerih odločitve se ne nanašajo samo nanje, ampak vplivajo na celotno družbo (Bohinc in Ivanjko 2005, 129, 47, 164).

Tudi temeljni cilj oziroma smoter nepridobitne organizacije je določen v družbenem in pravnem sistemu določene družbe. Njen smoter je proizvodnja določenih storitev, za katere je v političnem in pravnem sistemu določene države določeno, da se proizvajajo v javnem interesu oziroma v splošnem družbenem interesu in se razporejajo med udeležence.

V prejšnjih poglavjih smo govorili, da v okviru vsake organizacije obstajajo tri temeljne organizacijske funkcije: upravljanje organizacije, poslovanje ali izvajanje menedžmenta in proizvodnja. Funkcija upravljanja se je namreč skozi razvoj razdelila v (1) upravljanje, ki pomeni izvirno odločanje o določanju temeljnih ciljev in o temeljnih usmeritvah za uresničevanje teh ciljev, ter (2) v funkcijo poslovanja (menedžmenta), katerega naloga je obvladovati delovanje organizacije, da ta učinkovito in uspešno dosega zastavljene cilje. Smotre oziroma višje cilje in smeri postavljajo upravljalci z določanjem temeljne politike, za doseganje teh ciljev pa izbirajo menedžerji številne delne cilje in poti za njihovo uresničevanje ter določajo tako razvojno in nato tekočo operativno politiko. Določanje razvojnih in tekočih ciljev ter njihovo doseganje (določanje poti za njihovo uresničevanje) sta med temeljnimi nalogami menedžerjev.

Dosedanje zamisli o politiki organizacije oziroma poslovnega sistema (ang. business policy) so se nanašale le na temeljne cilje in ciljno usmerjanje, v novejšem obdobju pa nastajajo teorije, po katerih so tudi organizacije politični sistemi, ki si s politično dejavnostjo prizadevajo doseči cilje in obvladovati politične akcije udeležencev organizacije kot interesnih skupin znotraj organizacij in med organizacijami (MacMillan 1978, 1, 4 itd.). Gre za organizacijsko politiko.

Politika organizacije obsega (1) temeljno politiko, kjer gre za trajnejšo ureditev in trajnejše odločitve – osrednjo zamisel o organizaciji, poslanstvo organizacije in njene smotre (2) razvojno politiko, tu so osnovni elementi dolgoročne usmeritve in srednjeročni razvoj – smeri razvoja (usmeritve) in razvojni temeljni cilji; in (3) tekočo politiko, kjer se upoštevajo temeljne in razvojne politike in dane situacije – usmerjanje in operativni cilji.

To so značilnosti, ki veljajo za vsako organizacijo kot poslovni sistem, kajti za vsak poslovni sistem je značilno, da sprejema svojo politiko. Tudi za državno organizacijo velja, da je to organizacija, ki jo oblikuje posamezna družba, da bi prek nje zadovoljevala določene potrebe in interese. V tem pogledu je država kot organizacija sredstvo za doseganje družbenih ciljev. Država ni edina organizacija v določeni družbi niti ni organizacija, ki bi zadovoljevala vse potrebe družbe. Vsekakor pa je specifična organizacija, ne samo zaradi specifičnih ciljev in nalog, ki jih opravlja, ampak tudi zaradi načinov, sredstev in metod, s katerimi jih zagotavlja. V ta namen država vodi politiko.

Temeljno politiko državna organizacija sprejema v upravljalnem delu, parlamentu, in sicer na temelju splošnih družbenih interesov določa široke temeljne cilje, ki se odražajo v najvišjih pravnih in drugih aktih. Te cilje naprej konkretizira vlada, ki določa razvojno politiko s svojimi planskimi akti glede razvojnih ciljev in strategij. Razvojni cilji se do nalog v nadaljevanju konkretizirajo v tekoči politiki, ki jo uresničujejo vlada in predvsem državni upravni organi. Sama izvedba poteka v pravnih subjektih javnega sektorja, ki jih država v ta namen ustanovi, in tudi v subjektih zasebnega sektorja. Vse aktivnosti v okviru politike organizacije potekajo najprej kot proces upravljanja, nato vodenja (menedžmenta) in na koncu kot izvajanje. V državni organizaciji so vodenje, zastopanje in predstavljanje države naloga vlade kot izvršilnega organa in tudi njenih članov kot predstojnikov ministrstev.

Primerjavo organov upravljanja in vodenja, ki izvajajo temeljno, razvojno in tekočo politiko v državni organizaciji, v gospodarski družbi in v javni organizaciji, kaže preglednica 3.1.

Preglednica 3.1: Ravni politike v organizaciji in organi, ki jo izvajajo v različnih organizacijah

	ORGANI UPRAVLJANJA IN VODENJA		
POLITIKA	DRŽAVNA ORGANIZACIJA	GOSPODARSKA DRUŽBA	JAVNA ORGANIZACIJA
TEMELJNA	PARLAMENT	LASTNIK	USTANOVITELJ
RAZVOJNA	VLADA	POSLOVODSTVO	UPRAVNI ODBOR
TEKOČA	VLADA IN MINISTRI	POSLOVODSTVO	DIREKTOR

3.2.2.1 Vloga države

Ker je namen poslovnega sistema v doseganju ciljev za zadovoljevanje interesov, ti pa se konkretizirajo z nalogami, bomo najprej opredelili vlogo države.

Vloga države se nanaša na vprašanje odnosa države in družbe, to je na vprašanje obsega in načina intervencije države v družbene odnose. Gre za intervencijo in dejavnosti države v zvezi z odnosi posameznika in družbenih skupin, v njihove medsebojne odnose in odnose z državo. Država lahko intervenira v družbenih odnosih tako, da regulira družbene dejavnosti, to je, da predpiše pravila obnašanja posameznikov in skupin z določitvijo sankcij v primeru kršitve teh pravnih pravil in pristojnosti ter postopek za njihovo uporabo oziroma za reševanje sporov, ki nastajajo ob uporabi pravil. Država lahko intervenira tudi tako, da podpira in pomaga določenim družbenim dejavnostim ne glede na to, ali jih izvajajo posamezniki ali organizirane skupine ljudi (dotacije, subvencije, davčne olajšave, nagrade). Intervencija države se lahko izvaja tudi kot nadzor družbenih dejavnosti.

Državna intervencija je zelo intenzivna, kadar država s svojimi organi neposredno izvaja različne dejavnosti za zadovoljevanje družbenih potreb. V nekaterih primerih ima v nekaterih dejavnostih taka intervencija države monopol (npr. policija, vojska, davkarija, carina), v nekaterih dejavnostih pa se pojavlja vzporedno s posamezniki ali organizacijami (gasilci) (Stjepanović in Lilić 1991, 151–152).

Razlike v družbenopolitičnih ureditvah se odražajo v vlogi in položaju, ki ju ima država v posamezni ureditvi kot najsplošnejša družbena organizacija. Posebnosti te

vloge pa se še posebej kažejo v vrstah njenih nalog in dejavnosti ter v načinu in obsegu njenega vplivanja in urejevalnega poseganja na opravljanje drugih dejavnosti (Rakočević in Bekeš 1994, 122).

Država tako ali drugače, v večji ali manjši meri, vpliva na poslovanje vseh organizacij zlasti s tem, da jim določa splošne pogoje poslovanja, ki jih morajo obvezno upoštevati. Nekatere organizacije pa so v večji meri kot druge pod vplivom države. Obseg samostojnosti oziroma intenziteta vpliva države je lahko različna; razlikuje se v posameznih družbah (pač v skladu in odvisno od ureditve posamezne družbe), razlikuje pa se lahko tudi v isti družbi zaradi različnega pomena in različnih značilnosti pri posameznih dejavnostih (gospodarske dejavnosti oziroma javne službe). Skratka, država s svojimi organi na določene načine ureja in vpliva na opravljanje praktično vseh dejavnosti v družbi.

Skozi zgodovino se je vloga državne organizacije spreminjala. Klasična država se ni ukvarjala s proizvodnim delom. Večina dobrin se je zagotavljala prek trga in z delovanjem tržnih mehanizmov. Družbene potrebe in družbeni razvoj pa so povzročili, da je država morala prevzeti skrb za proizvodnjo najrazličnejših dobrin, če je hotela zagotoviti normalno delovanje družbe in njen razvoj. Dejstvo je, da zagotavljanja nekaterih dobrin ni mogoče prepustiti spontanemu uravnavanju prek trga, ampak morajo biti zagotovljene v splošnem interesu.

Nova vloga države naj bi se odražala predvsem v naslednjih dveh glavnih funkcijah: v urejevalni in v operativni.²⁷ Intenzivnost slednje funkcije naj bi se v prihodnosti zmanjševala. Te dejavnosti naj bi se čim več opravljalje izven državne organizacije.

Teorija²⁸ v zvezi z omenjeno problematiko razvršča državne upravne sisteme v dva temeljna modela, in sicer v intervencijski in regulatorni model. V zadnjih dvajsetih letih je evropski model državnih upravnih sistemov doživel veliko pomembnih sprememb. Vplivi, ki so povzročali te spremembe, so raznoliki. Med najpomembnejše

²⁷ V industrijskih državah je bila na primer intervencija države na različne, tudi gospodarske dejavnosti dokaj intenzivna zlasti v obliki zakonov in drugih predpisov, ki so postavljali pogoje za delovanje gospodarskih subjektov.

²⁸ Povzeto po Bugarič 2004a, 435–462. Več o tem tudi v Bugarič 2004c, 1394–1402, in Bugarič 2002, 19–20.

sodijo globalizacija, razvoj posebne upravne strukture v Evropski uniji in razcvet informacijske tehnologije. Za evropski model je značilna intervencijska vloga države, za ameriški model pa njena regulatorna vloga. Globalizacija naj bi po mnenju nekaterih teoretikov pomenila konec intervencijske vloge države (Garrett 1998, 6). Enako naj bi veljalo zaradi posebne upravne strukture tudi v Evropski uniji. Zaradi svoje specifične strukture naj bi se Evropska unija po mnenju nekaterih teoretikov približevala modelu regulatorne države. Kot posledice globalizacije so drugi teoretiki napovedali umik države in čim hitrejšo deregulacijo, liberalizacijo in privatizacijo. Mayone na primer poudarja, da deregulacija, liberalizacija in privatizacija ne pomenijo odprave regulacije, pač pa spremembo načina regulacije, ter ugotavlja, da se ob deregulaciji obseg regulacije ni zmanjšal, ampak celo povečal (Mayone 1997, 143). Spremenila se je v bistvu narava regulacije. Nove oblike regulacije so bolj posredne, okvirne, več naj bi bilo regulacije s splošnimi pravnimi pravili. Direktna regulacija bi bila s pooblastili prenesena na nove institucije, kot so agencije, komisije. Izvajanje upravne dejavnosti bi bilo preneseno na neodvisne, strokovne organizacije. Krepitev posredne regulacije je povezana tudi s procesom privatizacije državnega in javnega sektorja. Pri tem je treba opozoriti, da kljub temu še ostaja potreba po določeni regulaciji, saj so to javne službe, ki morajo biti dostopne vsem državljanom pod enakimi pogoji. Zato privatizaciji vedno sledi porast nove, toda drugačne oblike regulacije, ponavadi tudi obsežnejše.

Rus (v Možina in drugi 1994, 964) meni, da trendi, kot so deregulacija, liberalizacija in privatizacija, pomenijo predvsem, da naj bi se z uvajanjem novih metod zmanjševale oziroma blažile disfunkcije birokratskega državno-administrativnega sistema reguliranja družbenih dejavnosti. Gre za to, kako izboljšati tradicionalno birokratsko regulacijo. Pri tem gre predvsem za boljšo finančno in kadrovsko politiko pa tudi za preusmeritev birokracije iz kvantitativne rasti v optimalnejšo uporabo virov in v višjo kakovost storitev.

Navedene spremembe upravnih sistemov in z njimi povezane teorije ne vplivajo na našo trditev, da je upravna dejavnost strokovna dejavnost, ki je v pomoč vodenju in je vedno prisotna v zvezi z odločanjem. Ne glede na to, kdo je subjekt izvajanja te dejavnosti oziroma na koga država prenese pooblastilo izvajanja upravne dejavnosti, je to vedno strokovna dejavnost, in če je le mogoče, neodvisna dejavnost. Upravna

dejavnost je dejavnost, ki je nujno povezana z dejavnostjo odločanja, zato bo vedno prisotna, in to ne glede, kateri subjekt jo izvaja. To dokazujejo tudi posledice deregulacije, liberalizacije in privatizacije v okviru modela regulacije upravnih sistemov, ki se odražajo v povečanju obsega regulacije.

3.2.2.2 Cilji in naloge države

Posebnosti vloge posamezne organizacije pa se še posebej kažejo v vrstah njenih nalog in dejavnosti. Doseganje ciljev za zadovoljevanje interesov, ki se konkretizirajo z nalogami, je glavni namen poslovnega sistema, zato bomo v nadaljevanju opredelili naloge države in s tem državne uprave, s čimer bomo dokazovali, da je državna uprava poslovni sistem.

Organizacije se ustanovljajo, nastajajo, oblikujejo zaradi doseganja (uresničevanja) določenih ciljev. Cilji so lahko posamični, individualni in družbeni oziroma javni, splošni družbeni, lahko so kratkoročni ali trajni itd. Cilje vsake organizacije je mogoče razčleniti na naloge. Naloge predstavljajo sestavne dele cilja in nastajajo v procesu konkretizacije ciljev skozi različne dejavnosti.

Država opravlja vrsto nalog, ki so oblastne in javnopravne narave. Pri slednjih ne gre za njihovo izvrševanje s pomočjo oblastnega prisiljevanja ali vsaj z grožnjo oziroma možnostjo oblastne prisile, pač pa so to naloge, ki se izvajajo v javnem interesu. Te naloge so skozi razvoj države naraščale in prav zaradi njih se je spremenila vloga države v sodobni družbi ter posledično tudi vloga in položaj državne uprave.

Naloge, za katere je odgovorna država, so tiste naloge, od katerih sta odvisna normalen obstoj in razvoj družbe. Pri tem ni pomembno, kdo jih neposredno izvršuje. Država mora poskrbeti, da se določene naloge izvršujejo v splošnem interesu, da se zagotavljajo splošne družbene potrebe. Ugotavljanje obstoječih družbenih potreb ni predmet subjektivne presoje, ampak je rezultat vrste objektivnih danosti, in sicer predvsem razvoja proizvodjalnih sil, znanja, naravnih pogojev in virov, organiziranosti družbe itd. Vse to se od družbe do družbe razlikuje. Katere neposredne dejavnosti in naloge ima v določeni družbi država ter kakšne pravice in dolžnosti si v skladu s tem

pridrži glede urejanja in vplivanja na način opravljanja drugih družbeno potrebnih dejavnosti, določa pravni red²⁹ posamezne države.

Z državnim pravnim redom se določa vse, kar mora biti v državi na vsak način uresničeno. Veljavni pravni red določa pravno obvezna pravila ravnanja, ki obvezujejo vsakogar. Zato so z vsebino pravnih pravil obenem tudi določene naloge, ki morajo biti na vsak način v državi uresničene (Vavpetič 1961, 46–47).

Naloge, ki morajo biti v državi uresničene, opravljajo upravni organi, ki lahko uresničujejo svojo dejavnost samo v povezavi in medsebojni soodvisnosti z drugimi državnimi organi (zakonodajnimi, izvršilnimi in pravosodnimi). Ker pa nalog, ki morajo biti v državi uresničene, ne opravljajo samo državni organi, ampak jih neposredno opravljajo različne druge organizacije, ki delujejo v državi (zunajdržavne organizacije), in posamezniki, lahko izvršilnoupравни organi svoje naloge uresničujejo v povezanosti in medsebojni soodvisnosti tudi z njimi.³⁰

Država je s svojo upravo odgovorna, da se določene dejavnosti opravljajo in da se opravljajo na določen način, v določenem obsegu in z določeno kakovostjo (Rakočevič in Bekeš 1994, 160). Državna uprava skrbi, da bodo naloge, ki jih ima država, uresničene. Tako kot izvršilna dejavnost nasploh si tudi izvršilnouppravna dejavnost v državi ne določa sama svojih temeljnih nalog.

V okviru uprave v organizacijskem pomenu se izvajajo tudi dejavnosti, ki po naravi niso upravne dejavnosti. Država lahko oziroma v določenih primerih celo mora sama zagotoviti opravljanje nekaterih proizvodnih dejavnosti in drugih storitvenih dejavnosti. Razlogi za to so različni. Včasih ni mogoče ali ne bi bilo smiselno določenih nalog opravljati ločeno. Po drugi strani pa določenih nalog zopet iz zelo

²⁹ Pravni red države, ki ga oblikujejo zakonodajni organi, sestavljajo ustava, zakoni in drugi predpisi, sprejeti na podlagi zakonov.

³⁰ Država je namreč nove naloge, ki jih je prevzemala, zagotavljala različno. Nekatere je neposredno vključila v svoj aparat in so jih opravljali neposredno predvsem državni upravni organi oziroma posebne organizacije – upravne organizacije, ki so postale sestavni del državne uprave. Za druge naloge je država ustanovljala posebne organizacije za izvajanje javnih služb (javne zavode, javne gospodarske zavode), ki so bile bolj ali manj povezane z državnim aparatom, vsekakor pa od njega na različne načine odvisne (bodisi prek financiranja, nadzora, upravljanja ipd.).

različnih razlogov, čeprav niso upravne, ni mogoče opravljati drugače kot v okviru državne uprave.

3.2.2.2.1 Sistemizacija dejavnosti v upravi

Različni avtorji različno sistemizirajo ter razvrščajo dejavnosti in naloge, ki po vsebini sodijo v upravo.

Trpin (1993, 28–30) razvršča dejavnosti uprave na: oblastne in nadzorne, dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem javnih služb, pospeševalne naloge (dejavnost, usmerjena v oblikovanje in zadovoljevanje družbenih potreb) in naloge strokovno-tehnične narave za potrebe vlade in parlamenta. Prva in vseobsegajoča naloga uprave je v tem okviru izvrševanje zakonov in vladnih aktov. Druga skupina nalog državne uprave zajema po njegovem mnenju zagotavljanje in morebitno izvajanje javnih služb.

Šmidovnik (1980, 140–145) razčlenjuje in sistemizira naloge državne uprave glede na njihovo naravo: v policijske naloge in skrb za obstoj sistema, javne službe v državni upravi, pospeševalne naloge državne uprave, servisne naloge, predlaganje nove politike in naloge, ki pomenijo izvajanje politike.

Godec (1979, 71–72) loči tri skupine funkcij državne uprave: (1) eksekutivno, (2) kurativno in (3) servisno. Eksekutivna funkcija naj bi »zajemala izvajanje politike in izvrševanje abstraktnih norm v najširšem pomenu besede, všteti splošno skrb za uveljavljanje pravnih predpisov«, to pomeni, da sodita sem poleg izdajanja izvršilnih predpisov kot splošnih upravnih aktov predvsem odločanje o upravnih stvareh in upravno nadzorstvo. Kurativna funkcija naj bi obsegala vse tisto, s čimer se uveljavlja odgovornost za stanje na tistem področju, za katerega je posamezni upravni organ ustanovljen. Servisna funkcija naj bi zajemala vse tiste naloge, ki jih opravljajo upravni organi za druge, predvsem za predstavniške organe in vlado.

Cijan in Grafenauer (1993, 90) naloge in dejavnosti državne uprave razvrščata v naslednje skupine dejavnosti: (1) regulatorne, (2) kontrolno-nadzorne, (3) operativne, (4) študijsko analitične in (5) represivne dejavnosti.

V sodobnih demokratičnih državah državna uprava opravlja dve temeljni funkciji: sodeluje oziroma svetuje pri oblikovanju politik (ang. policy making) in izvaja sprejete politike. Med naloge državne uprave sodijo pri nas tudi regulacija javnih služb, odločanje o izvajalskih oblikah in nadzor nad izvajalci javnih služb, z razliko od evropskih držav, kjer se v evropski teoriji pogosto kot funkcija državne uprave omenja tudi izvajanje javnih storitev (javnih služb) (Virant 2004, 1411–1418).

Iz opisanih sistemizacij posameznih upravnopravnih teoretikov nedvomno izhaja, da so navedene naloge tiste, ki so lastne državni upravi v subjektivnem, organizacijskem pomenu. Pri tem je treba poudariti, da so jih različni avtorji skozi razvoj znanosti o upravi in znotraj nje različno opredeljevali, kar je pogojeno z različnimi cilji državne organizacije, katerim je le-ta skozi svoj razvoj sledila.

Razlika med nalogami uprave v različnih političnih sistemih ni v vrsti navedenih nalog, ampak predvsem v tem, katere od teh v določeni ureditvi prevladujejo oziroma na katerih nalogah sta poudarek in težišče.

Skupno vsem definicijam pa je naslednje: državna uprava opravlja dve temeljni funkciji, ki sta (1) izvajanje sprejetih politik in (2) sodelovanje oziroma svetovanje pri oblikovanju politik. To sta funkciji, o katerih smo v drugem poglavju disertacije ugotovili, da se v ministrstvu izvajata z dejavnostjo vodenja in upravno dejavnostjo. V okviru uprave v organizacijskem pomenu se izvajajo tudi dejavnosti, ki po naravi niso upravne dejavnosti.

3.2.2.2.2 Pozitivnopravno pojmovanje nalog državne uprave

Pravni red za državno upravo predstavlja glavni temelj, tako za njeno vlogo in položaj kakor tudi za njeno delovanje. Državna uprava mora imeti za vse svoje delovanje podlago v veljavnem pravnem redu ter lahko opravlja svoje funkcije samo na podlagi ustave in zakonov ter samo v njihovih mejah.

V našem pravnem redu so naloge državne uprave določene predvsem z zakonskimi določili. Ustava Republike Slovenije v 123. členu določa le, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Dejavnost

uprave, ki jo določa zakon,³¹ je torej: (1) uprava sodeluje pri oblikovanju politik; (2) izvaja izvršilne naloge; (3) opravlja inšpekcijski nadzor; (4) spremlja stanje; (5) izvaja razvojne naloge in (6) zagotavlja javne službe.

Sodelovanje pri oblikovanju politik³² pomeni, da upravni organ za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.

Izvršilne naloge upravnega organa³³ se odražajo v izvrševanju zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor, ratificiranih mednarodnih pogodb, državnih proračunov, podzakonskih predpisov in drugih aktov vlade. Za izvajanje teh nalog uprava (minister) izdaja predpise in posamične akte ter interne akte, vstopa v imenu in za račun Republike Slovenije v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja.

Upravni nadzor organi uprave izvajajo,³⁴ kadar so pooblaščen z zakonom. Pri izvajanju tega nadzora opravljajo (1) nadzor nad zakonitostjo aktov, s katerimi se odloča o pravicah in dolžnostih posameznikov in pravnih subjektov, (2) nadzor nad zakonitostjo dela in tudi (3) inšpekcijski nadzor.

Spremljanje stanja in dajanje pobud³⁵ pomenita, da upravni organ spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojen, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države. Upravni organ uresničuje politiko, ki sta jo sprejela državni zbor in vlada, ter skrbi za njeno udejanjanje: s pravočasnim prikazom stanja in pojavov, ki so pomembni za uresničevanje politike, z izvrševanjem in s predlaganjem ukrepov pristojnim organom ter tudi s pripravo predpisov in drugih splošnih aktov. V zvezi s to nalogo upravni organ vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence.

³¹ 8. in 13. člen Zakona o državni upravi.

³² 8. člen Zakona o državni upravi.

³³ 9. člen Zakona o državni upravi.

³⁴ 10. člen Zakona o državni upravi.

³⁵ 11. člen Zakona o državni upravi.

Pospeševalne naloge in zagotavljanje javne službe³⁶ so naloge državnega organa, ki so posledica nove vloge države pri njenem vplivanju in urejevalnem poseganju na opravljanje drugih dejavnosti v družbi. Uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj in zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom. Opravljanje javnih služb se zagotavlja v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v ministrstvih.

3.2.2.2.3 Subjekti, ki izvajajo naloge uprave v državni organizaciji

S proučevanjem uprave kot dejavnosti smo upravo obravnavali v funkcionalnem pomenu. Če pa želimo navesti subjekte, ki se ukvarjajo z dejavnostjo uprave, potem mislimo na državno upravo v organizacijskem pomenu. Funkcionalni pojem odgovori na vprašanje, kaj se dela, organizacijski pa izhaja iz nosilcev tega dela oziroma dejavnosti in mora odgovoriti na vprašanje, kdo opravlja dejavnost uprave.

V organizacijskem pogledu lahko državno upravo proučujemo kot skupek organizacijskih enot, ki so kot del državnega aparata glavni nosilci in izvrševalci nalog uprave. V vsaki državi zakoni ali drugi splošni akti določajo, kateri organi se v državni organizaciji štejejo za organe državne uprave. Velja načelo, da upravne naloge opravljajo organi državne uprave, če niso na podlagi ustave in zakona posamezne zadeve državne uprave zaupane drugim državnim organom ali organizacijam ali pa posameznikom, ki so zunaj strukture državnih organov. Državna uprava predstavlja sistem upravnih organov in organizacij, preko katerih država uresničuje naloge, ki ji jih nalaga družbena skupnost.

Po našem pravnem redu so organizacijske enote državne uprave v organizacijskem pogledu ministrstvo, organ v sestavi, vladna služba³⁷ in upravna enota.³⁸ Razen vladnih služb vse navedene organizacijske enote opravljajo upravne naloge.³⁹ Naloge državne uprave lahko opravljajo poleg državnih upravnih organov tudi druge

³⁶ 12. in 13. člen Zakona o državni upravi.

³⁷ 25. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije določa, da za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev lahko vlada ustanavlja vladne službe.

³⁸ 6. člen Zakona o javnih uslužbencih.

³⁹ 14. člen Zakona o državni upravi.

pravne osebe in posamezniki, če z zakonom ali na podlagi zakona pridobijo javno pooblastilo za opravljanje teh nalog.⁴⁰

Najvišji organ državne uprave Republike Slovenije je vlada Republike Slovenije. Vlada kot najvišji organ uprave daje državni upravi smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, skrbi, da ministristva usklajeno izvršujejo svoje naloge, in nadzoruje delo ministrstev.⁴¹ Vlada je med drugim odgovorna za celotno delovanje državne uprave.⁴²

Struktura vlade je tesno povezana s strukturo državne uprave. V naši ureditvi namreč velja, da se organiziranje ministrstev pokriva z delitvijo resornih funkcij v vladi.

»Jedro jedra« centralnega upravnega sistema je v literaturi pogosto označeno kot »center vlade« (ang. center of government). Gre za politično in upravno strukturo okrog predsednika vlade. V nekaterih državah (Nemčija, Grčija, Španija) je ta struktura zaokrožena na posebnem ministrstvu in pod vodstvom ministra.

V naši ureditvi politični center vlade tvorijo predsednik vlade, trije ministri brez resorja in generalni sekretar vlade. Minister brez resorja pomaga predsedniku vlade pri usklajevanju dela ministrov oziroma ministrstev v okviru pooblastil, ki mu jih da predsednik vlade. Po sedanji pravni ureditvi ministri brez resorja vodijo Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu. Upravni del centra vlade pa tvorijo strokovne službe, podrejene naštetim funkcionarjem, na primer urad predsednika vlade, služba za razvoj in evropske zadeve, generalni sekretariat vlade in še vrsta drugih služb, ki jih označujemo kot vladne službe. Strokovni argumenti govorijo v prid zmanjševanju centra vlade.

Naslednja stopnja centralnega upravnega sistema so ministristva. Ta se pri nas ustanovljajo in razpuščajo z zakonom. Poleg Slovenije imata tako ureditev še Španija in Italija, Irska pa ima z zakonom določeno najmanjše in največje število ministrstev.

⁴⁰ 15. člen Zakona o državni upravi.

⁴¹ 5. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

⁴² 4. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

Drugod so število ministrstev in njihova delovna področja predmet odločitve mandatarja za sestavo vlade.

Ministrstva so enoviti upravni organi. Posamezno ministrstvo vodi član vlade, minister. Notranja organizacijska struktura omogoča dejansko delegacijo vsebinskih in menedžerskih pooblastil. Organizacijska struktura ministrstev pri nas temelji na direktoratih. Gre za določeno število organizacijskih enot na prav toliko upravnih področjih, ki jih pokriva centralni upravni sistem, katerih struktura je relativno stabilna, saj ni prepuščena posameznim ministrom, temveč je določena z vladno uredbo. Generalni direktorji, ki vodijo direktorate, se izbirajo na internem ali javnem razpisu po dvofaznem postopku: v prvi fazi se opravi preskus, ali kandidati ustrezajo visokim kompetenčnim standardom uradniškega sveta, v drugi fazi pa minister in vlada opravita izbiro po diskrecijski pravici (glede na konceptualno ujemanje, politično ujemanje in druga merila). Direktorat ni samostojen organ, je sestavni del ministrstva, dejansko pa je na generalnega direktorja delegiran velik del vsebinskih in vodstvenih odločitev. Odvisnost od ministra se kaže v tem, da lahko novi minister ob nastopu funkcije razreši generalnega direktorja tudi iz nekrivdnih razlogov.

Sestavni del ministrstva so tudi organi v sestavi, ki pa so bolj samostojni od direktoratskih. Ustanovijo se pod določenimi pogoji za izvajanje eksekutivnih, nadzornih in strokovnih nalog, medtem ko priprava politik ostaja na ministrstvu. Ustanovijo in razpuščajo se z vladno uredbo. Organi v sestavi imajo podoben status kot britanske »executive agencies« ali »next-step agencies«. So relativno samostojni organi, ki imajo svoje vodstvo (predstojnika – direktorja ali generalnega direktorja ali glavnega inšpektorja), svoj finančni in kadrovski načrt ter svoje lastne pristojnosti (npr. odločanje na prvi stopnji v upravnem postopku (Virant 2004, 1411–1412).

V tem poglavju smo opredelili glavne značilnosti poslovnega sistema in te značilnosti prenesli na državno organizacijo oziroma državno upravo kot sistem. Ker je namen poslovnega sistema dosegati cilje za zadovoljevanje interesov, ti pa se konkretizirajo z nalogami, smo najprej opredelili smoter in vlogo države, potem pa še njene naloge. Naloge smo opredelili v luči izvršilnoupravne dejavnosti državne uprave, ali z drugimi besedami, z vidika organizacijskih funkcij upravljanja in vodenja. Katere neposredne dejavnosti in naloge ima v določeni družbi država ter kakšne pravice in dolžnosti si v

skladu s tem pridrži glede urejanja in vplivanja na način opravljanja drugih družbeno potrebnih dejavnosti, določa pravni red. Naloge države izvaja državna uprava kot poslovni sistem. V različnih časovnih obdobjih razvoja države so bile naloge oziroma dejavnosti, ki jih država šteje za družbeno potrebne, različne. V disertaciji smo proučili spoznanja upravnopravne teorije, ki opredeljuje naloge državne uprave, in ureditev v slovenski pozitivnopravni zakonodaji. Ugotovitev, ki iz tega sledi, je: državna uprava opravlja dve temeljni funkciji, in sicer izvaja sprejete politike in sodeluje oziroma svetuje pri oblikovanju politik (ang. policy making). To sta funkciji, o katerih smo v drugem poglavju disertacije ugotovili, da se v ministrstvu izvajata z dejavnostjo vodenja in upravno dejavnostjo. Druge naloge, ki se izvajajo v organizacijskih enotah državne uprave, sodijo v okvir t. i. proizvodnih nalog.

3.2.2.3. Dihotomija politika/državna uprava in »Corporate Governance«

V tem poglavju bi radi nekatera vprašanja, ki se v praksi pojavljajo pri upravljanju in poslovanju organizacij, prikazali v luči razmerja med vodstveno in upravno dejavnostjo v državni upravi, med upravljavsko in izvršilno oblastjo v državni organizaciji ter med upravljavci/lastniki in menedžmentom v kapitalskih družbah. Namen obravnave teh vprašanj je prikazati podobnost vzrokov, ki do njih v različnih organizacijah pripeljejo, in to s pomočjo teoretičnih izhodišč, ki smo jih opredelili v drugem poglavju te disertacije, in opozoriti na podobnost njihovega reševanja, ki izhaja iz nove doktrine o novem upravljanju/vladanju.

a) Dihotomija politika/uprava

V sodobnih političnih demokracijah se vprašanje dihotomije zastavlja predvsem z vidika potencialnega konflikta med vlado in ministri, to je političnimi funkcionarji na eni strani ter na drugi strani javnimi uslužbenci v državni upravi. Govorimo o dihotomiji med politiko in upravno stroko (politika/stroka).

Temeljno vprašanje glede dihotomije politika/uprava, ki ga je teorija raziskovala, je bilo, zakaj do te dihotomije prihaja.

Za začetnika razvoja politično-upravne dihotomije se štejeta predvsem Wilson Woodrow in Max Weber (Brezovšek 1992, 1094). Wilson v svojem delu *The study of*

administration iz leta 1887 navaja, da upravna vprašanja ne morejo biti politična in da je uprava lahko zaupana le ljudem s strokovnim znanjem. Podobno je menil tudi Max Weber, ki je zagovarjal stališče, da se poklicni uradniki ne bi smeli ukvarjati s politiko in bi morali svoje delo opravljati nepristransko. Zanj so bili uradniki strokovnjaki, katerih nalogi sta učinkovito izvrševanje odločitev politikov in svetovanje (Haček 2005, 51). Webrov teoretični model se je uveljavil kot idealni tip birokracije. Večina sodobnih avtorjev⁴³ ugotavlja, da ločitev med upravo in politiko v realnem življenju ni mogoča. Novejša teorija zagovarja mnenje, da je birokracija institucija, ki je tako politična kot upravna institucija, zato ne gre za vprašanje, ali je birokracija vpeta v politične okove, ampak predvsem za to, kako močno je vpeta vanje (Goodsell 1994, 151).

Pusičev (1963, 71) pogled na problem dihotomije politika/uprava je:

»Ne glede na to, kako se reši problem razmejitve za konkretni politični sistem, lahko računamo s tem,

– da bodo pripadniki zgornjega sloja upravnega sistema težili k sodelovanju v političnem odločanju,

– da bo politično odločujoča skupina skušala v vodeči sloj upravnega sistema vključiti svoje člane zaradi zagotovitve transmisije svojih odločitev na upravne organizacije in

– da bo med politično odločujočo skupino in upravnim sistemom obstajalo prehodno mešano področje, v katerem se ne sprejemajo odločitve političnega značaja in izvršujejo odločitve širših političnih forumov.«

Nekateri teoretiki so izdelali modele,⁴⁴ ki različno opredeljujejo povezovanje uprave in politike (Matheson 2007, 8). Med njimi je zanimiv model, ki ga je oblikoval Svava⁴⁵ (2001, 179) in označuje odnose med politiko in upravo kot medsebojno soodvisne;

⁴³ Glej na primer Guy B. Peters (1988), Aberbach, D. Joel, D. Robert D. Putnam in A. Bert. A. Rockman (1981), Svava, H. James (1999), Heady, Farrel (2001) in drugi.

⁴⁴ Peters je postavil pet teoretskih modelov, ki pojasnjujejo interakcijo med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji: formalni model, etatistični model, funkcionalni model, tekmovalni model in model administrativne države (1988, 149–180). Aberbach, Putnam in Rockman opisujejo štiri različne podobe odnosa med birokrati in politiki: politika/administracija, dejstva/interesi, energija/ravnotežje in čisti križanec (1981, 4–23).

⁴⁵ James H. Svava govori o modelu komplementarnosti politike in uprave kot legitimni alternativni dihotomnega modela.

vloge politikov in javnih uslužbencev so v teh odnosih različne, toda prekrivajoče; velja načelo politične nadvlade in upravne podreditve (Svara 1999, 678).

V zvezi s problematiko dihotomije politika/uprava gredo teoretične razprave (Brezovšek 1992, 1097; Bugarič 2004b, 15–17; Bugarič 2005a, 421) v smeri poudarjanja ustreznega kadrovanja v državni upravi, in sicer mora biti cilj kadrovanja v profesionalni, strokovno in politično nevtralni ter meritokratski odličnosti državnih uslužbencev. Te ugotovitve temeljijo na proučevanju različnih razmejitev med vlogo politike in uprave, ki izhaja iz različnih modelov organizacije uprave (»merit« ali »spoils system«).⁴⁶

Teorija ob tem ugotavlja, da je poleg profesionalnega ter strokovno in politično nevtralnega kadrovanja v državni upravi enako pomembno, da politika vodi in usmerja politične odločitve v državni upravi (Bugarič 2006, povzetek). Enako stališče zastopa Svara, ko, izhajajoč iz svojega modela komplementarnosti politike in uprave, zagovarja politično nadvlado in upravno podrejenost (1999, 678).

Za sodobne parlamentarne ureditve je značilno načelo delitve oblasti, ki je tudi prispevalo k nastanku omenjene dihotomije. Naloge izvršilnih organov v državni organizaciji so določene z zakoni in drugimi splošnimi akti ter tudi z drugimi odločitvami, ki jih sprejemajo za to postavljeni zakonodajni organi. Izvrševanje zakonov in drugih odločitev terja vrsto vmesnih odločitev in aktivnosti, ki jih v medsebojni povezavi in odvisnosti na različnih ravneh oziroma v različnih fazah opravljajo različni organi. Tako v procesu izvrševanja odločitev zakonodajnih organov v prvi fazi sodeluje vlada, nato ministri kot politično izvršilni organi, ki sprejemajo konkretnejše odločitve, in v naslednji fazi javni uslužbenci s še konkretnejšimi odločitvami in dejanji. Govorimo o izvršilnooblastnem odločanju.

Vsak zaporedni organ izvršuje odločitve predhodnega, in sicer tako, da njegove odločitve bolj konkretizira z dodajanjem novih premis pri odločanju (Bučar 1981, 70).

⁴⁶ Pri »merit« sistemu ima politika (vlada) zelo omejene možnosti poseganja v delo ali v kadrovanje državne uprave. Poudarek je na profesionalnih merilih pri napredovanju in zaposlovanju v upravi. Za »spoils system« je značilno, da je močno spolitiziran, kjer politika lahko dobi svoj »plen« za zmago na volitvah in na vodilna mesta v upravi postavi zmagoviti politični stranki naklonjene ljudi.

Poleg izvršilnooblastnega odločanja se na ministrstvu izvaja druga pomembna dejavnost, to je pomoč pri odločanju vodstveni dejavnosti. Gre za dejavnost pripravljanja strokovnih gradiv zakonov in drugih aktov, ki jih nato vlada kot predloge posreduje v sprejem predstavniškemu telesu oziroma jih sprejema sama ali pa jih sprejme minister. Za sprejemanje katere koli odločitve so potrebne informacije o dejanskem stanju in dejanskem dogajanju, potrebne so strokovne podlage in strokovno znanje. Z vsem tem pa praktično razpolaga samo izvršna oblast, in sicer ima na voljo ustrezno izobražene strokovnjake, zaposlene v državni upravi, ki pripravijo ustrezna strokovna gradiva, na podlagi katerih politična oblast, minister ali vlada sprejme odločitve. Brez te strokovne dejavnosti ustreznega političnega odločanja ni. Toda v razmerju politika/stroka je povezanost obojestranska, kajti obe dejavnosti sta med seboj neločljivo povezani. Kot ugotavlja teorija (Rakočevič in Bekeš 1994, 166), gre za vprašanje refleksnega vpliva uprave na skupino, ki odloča. Dejstvo je, da morajo biti te strokovne naloge sprejemljive s političnih stališč, ker morajo slediti političnim ciljem, kakor morajo tudi subjekti, ki izvajajo politično izvršilno delo v državni upravi, upoštevati strokovne rešitve in dejstva.

Dihotomija politika/uprava je realnost zaradi narave in sestavljenosti procesa odločanja. Tisti, ki politično odločajo, morajo na eni strani zaradi izrednega obsega in raznovrstnosti nalog pooblastiti druge za vodenje in odločanje v posameznih zadevah, na drugi strani pa nujno potrebujejo strokovne rešitve in dejstva kot podlage za odločanje. Z vidika teoretičnih spoznanj, ki smo jih postavili v tej disertaciji, pa smo prikazali, da je odnos med politiko in upravo označen z (1) medsebojno soodvisnostjo pri odločanju in pripravi strokovnih podlag za odločanje, z (2) različnimi, toda prekrivajočimi vlogami subjektov, ki sprejemajo politične odločitve, in tistimi, ki sprejemajo strokovne odločitve, ter s (3) politično nadvlado nad upravo. To so tudi ujema s temeljnimi značilnostmi modela komplementarnosti politike in uprave, ki ga je postavil Svara. Stroga in dosledna razmejitev med izvršilno in upravno funkcijo zaradi omenjene povezanosti v celoti ni mogoča.

Če izhajamo iz spoznanj o vodstveni in upravni dejavnosti, ki smo jih utemeljili v drugem poglavju o teoretičnih okvirih te disertacije, lahko dihotomijo politika/uprava obravnavamo tudi z drugega zornega kota, in sicer v luči razmerja med vodstveno in

upravno dejavnostjo. Pri proučevanju razmerja teh dveh dejavnosti smo si zastavili vprašanje, kaj se v okviru dihotomije politika/uprava razume pod pojmom politika oziroma kje se politika konča in kje začne uprava.

Vodenje s funkcionalnega vidika obsega dve temeljni komponenti: izvrševanje in snovanje politike. Za vodenje v ministrstvu je pristojen in odgovoren minister. Minister je na eni strani politični funkcionar, na drugi strani pa predstavlja vrh upravnega menedžmenta v ministrstvu.

Za večino sistemov državne ureditve velja, da vlada usmerja upravo prek ministrov,⁴⁷ ki vodijo ministrstva. Temeljna zakonska dolžnost ministra je, da v skladu s sprejeto politiko vodi (usmerja, koordinira, načrtuje, organizira, nadzira) in predstavlja ministrstvo,⁴⁸ izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom ter sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva. Minister je dolžan iskati nove priložnosti, načrtovati operativno poslovanje (tekočo politiko) in sprožiti spremembe v ministrstvu v zvezi s tem. Z vidika operativnega poslovanja je odgovoren za vse aktivnosti v zvezi z organizacijo izvajanja dejavnosti, zlasti pa za reševanje težav in motenj. Posebej je odgovoren, da ministrstvo razpolaga s potrebnimi kadrovskimi in stvarnimi viri za nemoteno in učinkovito ter uspešno dejavnost. Vse te obveznosti ministra pomenijo določanje poslovne, operativne politike v ministrstvu. Gre za tako imenovano politično odločanje.

Ostali upravni menedžment je ministru podrejen in je pri sprejemanju odločitev v okviru svojih pristojnosti vezan na zakone, predpise in navodila ministra. Obenem je odgovoren za strokovnost odločitev, ki jih sprejme. Odločitve, ki jih sprejema upravni menedžment v ministrstvu, so izvršilnooblastne (politične) odločitve. Izvršilnooblastne odločitve sprejemajo tudi nekateri javni uslužbenci, ki jih je minister pooblastil za odločanje v posameznih upravnih zadevah v upravnem postopku. Tudi za odločitve teh subjektov je minister politično (objektivno) odgovoren, medtem ko so za strokovno pravilnost odločitev odgovorni sami.

⁴⁷ V našem sistemu to določa 5. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

⁴⁸ 18. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije in 16. člen Zakona o državni upravi.

Po našem mnenju je odgovor na vprašanje, kje se konča »politično« in kje začne »upravno oziroma strokovno«, glede na teoretična izhodišča mogoč z dveh vidikov: (1) z vidika dihotomije politika/uprava: upravne oziroma vse druge odločitve, ki ne pomenijo vodstvenih odločitev ali odločanja v upravnem postopku, so strokovne odločitve; (2) z vidika dihotomije vodstvena/upravna dejavnost so politične odločitve v smislu politike organizacije le tiste odločitve, ki jih sprejme menedžment, ker le odločanje brez koordiniranja in izvajanja menedžerskih funkcij ni dejavnost menedžmenta.

b) Omejitve vpliva izvršilne oblasti v odnosu do organa upravljanja oziroma državljanov

Kot rečeno je zaradi delitve oblasti in zaradi narave procesa odločanja prišlo do dihotomije politika/uprava. Posledica tega je velika moč izvršilne oblasti skupaj z upravo v odnosu do organa upravljanja in tudi do državljanov. V sodobnih demokratičnih družbah so prizadevanja usmerjena v to, da se na različne načine omeji dejanska moč izvršilne oblasti (vlade in državne uprave), ki si jo po naravi stvari pridobiva. Instrumenti, ki preprečujejo pojav t. i. »birokratske uprave«, ⁴⁹ so različni. Gre za nadzor in vpliv na delovanje vlade in uprave. Predstavniški organi (organi upravljanja) zato lahko na različne načine in z različnimi sredstvi nadzorujejo in vplivajo na vlado in državno upravo. Omejitve, načini vpliva in nadzora so različni.

Posebej pomembno sredstvo vpliva na izvršilno oblast in upravno delovanje je sodni nadzor, ki se je uveljavil že zelo zgodaj. Izvršilna oblast z državno upravo velik del svojih nalog še vedno opravlja s pravnimi sredstvi. V številnih zadevah odloča o pravicah in obveznostih posameznikov in organizacij, pri tem izdaja konkretne pravne akte, odločbe, ki morajo temeljiti na zakonu. Ta dejanja in ukrepi se lahko opravljajo v posebnem postopku, ki je prav tako določen z zakonom. Sodni nadzor nad zakonitostjo upravnega delovanja opravljajo pri nas upravna sodišča.

Z načelom zakonitosti se skuša omejiti moč, ki jo izvršilna oblast z upravo glede na svoj položaj in vlogo dejansko dobiva. Načelo zakonitosti pomeni, da državna uprava opravlja svoje funkcije samo na podlagi ustave in zakonov ter v njihovih mejah. S tem

⁴⁹ Pusić (1963, 74) pravi, da »birokratska oblast« ni oblast uprave, temveč oblast na podlagi uprave.

se vzpostavlja močnejša odvisnost izvršilne oblasti od predstavniških teles, ki te predpise sprejemajo. Omejevanje izvršilne oblasti in državne uprave s predpisi in dosledno uveljavljanje načela zakonitosti pri upravnem delovanju sta gotovo pomembni in učinkoviti sredstva nadzora, s katerima naj se v čim večji meri prepreči njeno arbitrarno nastopanje.

Organ upravljanja ima v zvezi z omejevanjem moči izvršilne oblasti tudi nekatere pristojnosti, kot so: (1) ustanavlja in ukinja upravne (izvršilne) organe (zakon); (2) določa jim področje njihovega dela; (3) določa naloge in zadeve, ki jih morajo opravljati (zakoni, politika); (4) odobrava finančna in materialna sredstva za delo teh organov; (5) ponavadi tudi imenuje in razrešuje člane vlade; (6) v nekaterih sistemih je dosledno uveljavljena odgovornost ministra za celotno delo ministrstva oziroma resorja, ki ga vodi. Tako je na primer v Veliki Britaniji samo minister odgovoren parlamentu za politiko in vse aktivnosti, ki izhajajo iz njegovega resorja; (7) kadar koli lahko zahteva poročilo o delu vlade in upravnih organov itd.

Seveda pa vezanost in omejevanje državne uprave nista mogoča pri vseh njenih nalogah. V sodobni socialni državi državna uprava opravlja vrsto nalog, ki jih ni mogoče normirati s pravili vnaprej, zlasti pri njih sploh ni mogoče (vsaj ne predvsem) postavljati vprašanj zakonitosti in pravne pravilnosti, ampak se ustreznost opravljanja takšnih nalog državne uprave presoja s povsem drugačnimi merili in kriteriji.

Večina teoretikov se strinja, da obstajajo organizacijska in funkcijska sredstva političnega nadzora in omejevanja moči izvršilne oblasti in uprave. Pusić (2002, 153–147) med organizacijskimi sredstvi navaja: (1) decentralizacijo v najširšem pomenu, (2) delitev državnih funkcij in (3) kolegijsko načelo delovanja. V funkcionalnem pomenu pa navaja: (1) odločanje državljanov, (2) vlogo predstavniških organov, (3) sodelovanje državljanov in (4) omejevanje uprave s postavljenimi pravili.

Rus (2001, 27) govori o institucionalizaciji nevladnih organizacij v sistem političnega odločanja oziroma o sistematičnem sodelovanju med državo in civilno družbo, ki se lahko izvede v smeri širjenja civilne družbe na račun države ali z vključevanjem civilnodružbenih pobud in organizacij v sistem javne uprave.

Bugarič (2002a, 53) poudarja odprto, k uporabnikom javnih storitev usmerjeno upravo in bolj ali manj decentraliziran upravljavski model javne uprave.

Vse bolj se uveljavlja nov trend javnega upravljanja, ki se izraža v spremenjeni vlogi države ter v sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem (Schuppert 2000, 1000).

Ta novi trend se kaže v novi doktrini o dobrem vladanju/upravljanju. Na splošno je stališče mednarodnih organizacij, od OECD in OZN do finančnih (Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad), da se razviti trg in trdna država dopolnjujeta. To je eden od razlogov, da se je razvila doktrina OECD, ki govori o dobrem vladanju/upravljanju (ang. Good/New Governance). Dobro vladanje/upravljanje izhaja iz teorije in prakse NJM, vendar ga nadgrajuje (Kovač 2006, 55–56).

OECD (2004, 17–25) v svojem priročniku dobrega vladanja/upravljanja, ki je nastal kot zbir najboljših praks razvitih držav, izpostavlja kot pogoje spremenjenega pristopa učinkovit institucionalni in pravni okvir, enakovredno upoštevanje vseh nosilcev interesov, mehanizme transparentnosti, ki zagotavljajo odprtost oblasti in javne uprave na načelih pravočasnosti in točnosti, ter neodvisne odbore, odgovornosti in postopke menedžiranja procesa dobrega vladanja/upravljanja.

c) »Corporate Governance«⁵⁰

Tudi v drugih organizacijah menedžment sprejema odločitve na podlagi strokovnih podlag, ki jih pripravijo štabne službe v organizaciji. Zato zaradi narave procesa odločanja prihaja pri sprejemanju odločitev menedžmenta do dihotomije menedžment/strokovna dejavnost v vsaki organizaciji, ki pa tu ni problematična, ker ne gre za zagotavljanje javnega interesa in zakonskega varstva pravic posameznikov. V kapitalski družbi menedžment pripravlja predloge odločitev za skupščino oziroma deležnike na podlagi strokovnih podlag.

Na drugi strani teorija (Bratina v Kocbek in drugi 2007, 364) v korporacijskem pravu poudarja načelo ravnovesja med organi delniške družbe. To načelo ustreza načelu delitve oblasti v državni organizaciji. Načelo ravnovesja pomeni, da ima vsak organ

⁵⁰ Besedna zveza »corporate governance« pomeni upravljanje korporacij v širšem pomenu, to je katerih koli družbenih tvorb, ki jim pravo podeli pravno osebnost (Bohinc in Bratina 2005, 91).

na podlagi pravnega reda določene pristojnosti in ne sme posegati v pristojnosti drugih.

Hierarhično je skupščina najvišji organ delniške družbe, saj prav v njej delničarji izvršujejo svoje pravice v zadevah družbe. Nima pa skupščina splošne pristojnosti, ker imajo tudi drugi organi (torej organi vodenja in nadzora) izvirne pristojnosti, saj so te določene neposredno z zakonom. Skupščina ne more posegati v pristojnosti drugih organov delniške družbe, to je organov vodenja in nadzora, katerih pristojnost prav tako določa zakon. Na skupščino ni mogoče prenesti poslov vodenja, ker to v dvotirnem sistemu upravljanja spada v izključno pristojnost uprave. Lahko pa uprava sama predloži skupščini v soglasje sprejem kakšne poslovne odločitve, o kateri pa skupščina ni dolžna odločiti. Če skupščina o tem vseeno odloči, njena odločitev obvezuje upravo. V enotirnem sistemu povedano za upravo velja za upravni odbor, ki lahko sam vodi posle ali pa vodenje tekočih poslov prenese (delegira) na izvršne direktorje. Tudi nadzorni svet ne more odločati o poslih vodenja (Bratina v Kocbek in drugi 2007, 470).

Moderni kapitalistični razvoj je delničarjem na podlagi zakonodaje vzel iz rok upravljalvske pravice in jih po edinem merilu kapitalizma, to je gospodarski smotrnosti, podelil visoko usposobljeni tehnokratski strukturi (Bohinc in Bratina 2005, 140).

Menimo, da narava procesa odločanja in načelo ravnovesja med organi omogočata krepitev menedžmenta v odnosu do lastnikov, podobno kot to velja med izvršilno in upravljalvsko oblastjo v državni organizaciji. Tudi tu se pojavljajo prizadevanja po omejitvi moči menedžmenta. V teoriji gospodarskih družb se ta problematika obravnava v okviru teorije »Corporate Governance«. V ekonomski teoriji je v zvezi s tem znana teorija principal-agent, ki preučuje razmerje med eno ali več osebami (principalom) in najeto drugo osebo (agentom), ki zanje v njihovem imenu opravlja storitev. Principala predstavljajo lastniki ali upravljavci, njihovega agenta pa menedžerji. Če v tem odnosu obe strani iščeta svoje koristi, lahko pričakujemo, da agent ne bo vedno deloval v interesu lastnika. Tako imenovani problem principal-agent je tudi središčna točka problematike »Corporate Governance«.

V tridesetih letih prejšnjega stoletja je izšlo v ZDA pionirsko delo avtorjev Bearla in Meansa z naslovom »Moderna korporacija in zasebna lastnina« o upravljanju v gospodarskih organizacijah. V tem delu sta avtorja ugotovila, da lastniki velikih podjetij le-teh ne vodijo sami, ampak to prepustijo zunanjim strokovnjakom menedžerjem. Pri tem sta opozorila, da prihaja do ločitve med lastnino in poslovanjem družbe. Posledica te ugotovitve je vprašanje, kako lahko lastnik (principal) doseže, da bo njegovo podjetje, ki ga vodi menedžer (agent), res poslovedeno v njegovem interesu in v njegovo korist (Bohinc in Bratina 2005, 46).

Vzroki za današnje veliko zanimanje za upravljanje v gospodarskih organizacijah so po mnenju Rozmana (v Možina in drugi 2002, 154 in 163) na eni strani ugotovitev, da lastniki nimajo več pomembne vloge v odločanju (vse večji je delež institucionalnih lastnikov), na drugi strani pa globalizacija in pritiski za uspešno gospodarjenje. Upoštevanje le ekonomskih zakonitosti in pravne ureditve ni več dovolj. Zlasti ekološke zahteve so vse ostrejšje. Na vprašanje, kako doseči čim ustreznejše menedžerske odločitve in obenem varovati interese lastnikov oziroma kdo določa obseg in meje pristojnosti organov v kapitalski družbi, odgovarja teorija različno.

Delitev med upravljanjem in menedžmentom določa predvsem upravljanje samo, deloma pa mejo postavljata družbenoekonomsko okolje in zakonodaja (Rozman v Možina in drugi 2002, 154 in 163).

Drugače ugotavljata Bohinc in Bratina (2005, 167, 276), ko poudarjata, da je razmerje organov vodenja do drugih organov delniške družbe zakonsko urejeno. Ob splošni pristojnosti organa vodenja, da vodi poslovanje družbe in jo zastopa, so v primerjalnem pravu še posebej določene posamezne pristojnosti organov vodenja.

Predvsem pa se pojavljajo primerjave med anglo-ameriškim (enotirnim) in nemškim, imenovanim tudi evropskim, (dvotirnim) modelom upravljanja in vodenja (menedžmenta). V anglo-ameriškem sistemu predvsem lastniki določajo obseg in meje upravljanja menedžmenta. Tako lastniki sami ponavadi predstavljajo najvišjo raven menedžmenta. V nemškem sistemu upravljanja pa je vloga lastnikov dokaj

skrčena. Zato imajo lastniki ob skupščini še poseben organ nadzora, katerega vloga je določena z zakonodajo in se nanaša le na nadziranje menedžmenta.⁵¹

Ali kot pravita Bohinc in Bratina (2005, 136), v nemškem sistemu (dvoalnem sistemu) je nadzor institucionaliziran, v anglo-ameriškem (enotirnem sistemu) pa je zgolj funkcionalno razmejen. Ta razmejitev je pogojena s položajem organa vodenja in možnostjo delegiranja pristojnosti v obeh sistemih.

Na splošno torej velja, da se v obeh sistemih vloga lastnikov v odločanju o podjetju zmanjšuje in postaja zanemarljiva. Široke možnosti za ureditev upravljanja v korporacijah, ki jih je dopuščal pravni red, so gotovo eden od povodov za pojav ločevanja lastnine od upravljanja (Bohinc in Bratina 2005, 138).

Možina (Možina in drugi 2002, 160) meni, da se teoretiki izogibajo vprašanju, ali pri spremenjenem upravljanju ne gre vendarle za globlje družbenoekonomske odnose.

Mnogi avtorji se zavzemajo za povečanje vpliva lastnikov na delovanje podjetij v njihovem interesu. Vse pogosteje pa se pojavljajo tudi mnenja, da imajo določeno vlogo v upravljanju, včasih celo enakovredno lastnikom, tudi drugi udeleženci, deležniki ali zainteresirane stranke (stakeholders) ali njihovi predstavniki.⁵²

Prav v tej povezavi je anglo-ameriški model upravljanja pogosto primerjan z nemškim modelom. Prvi v upravljanju upošteva le lastnike, medtem ko drugi upošteva interese zaposlenih in drugih udeležencev. Freeman in Liedtka (1997, 286–296) v zvezi s tem postavljata ključno vprašanje: ali delniška družba služi lastnikom ali tistim, na katere

⁵¹ Več o tem: Hamilton, Robert, W. 1996. *The Law of Corporations*. St. Paul : West Publishing Co.; Dallas, Lynne, L., Stephen M. Brainbridge in Rado Bohinc. 2001. *Direktorski odbor in delničarski aktivizem v ZDA in Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede; Zajc, Katarina, ur. , Mitja Kovač, Iztok Milač, Urška Velikonja, Gregor Pajek, Gregor Grželj, Jernej Podlipnik, Andrej Andrić, Nina Mlakar, Nina Cankar, Boštjan Pavec, Špelca Mlinarič. 2004. *Corporate Governance v Sloveniji, pravno-ekonomska analiza gospodarskih družb*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

⁵² Avtorji opredeljujejo udeležence kot posameznike ali skupine, ki vplivajo na podjetje in podjetje vpliva nanje. Avtorji z izrazom udeleženci poleg lastnikov razumejo zlasti dve skupini: zaposlene, porabnike, dobavitelje, banke na eni strani ter družbo in njene predstavnike na drugi strani. Več o tem Wheeler in Sillanpaa. 1998. Including the Stakeholders: the Business Case, *Long Range Planning*, 3 (2), str. 201–210.

s svojim delovanjem vpliva. Podobno bi se lahko vprašali, ali je cilj delniške družbe le maksimiranje dobička ali tudi oziroma ali predvsem družbena odgovornost.

Glede upravljanja kapitalskih družb teorija ugotavlja, da obstajata dve različni stališči: prvo, da je upravljanje neposredno povezano le z lastniki (Easterbrook in Fischel 1991 v Možina in drugi 2002, 161), in drugo, da mora v upravljanju enakopravno z lastniki sodelovati tudi vrsta drugih udeležencev (Plender 1998, 211–217). Skratka, maksimiranje dobička ni več glavni cilj vodenja družbe, temveč je to zagotavljanje dolgoročne uspešne rasti premoženja družbe (Doralt 2000, 640, v Bohinc in Bratina 2005, 47).

Vprašanje vpliva drugih udeležencev (stakeholders) pri upravljanju organizacije nastaja z ekonomskim in družbenim razvojem gospodarskih družb, predvsem velikih korporacij. Teorija govori o družbeni odgovornosti predvsem v tistih korporacijah, ki imajo ogromno gospodarsko moč in katerih odločitve se ne nanašajo samo nanje, ampak vplivajo na celotno družbo. Zato je bilo predlaganih več načinov, kako ob sprejemanju strateških odločitev upoštevati tudi družbeni vidik, pri katerem naj ne sodelujejo samo delničarji. Sugestije gredo v smer o predstavnikih oblasti, delavcev, dobaviteljev, potrošnikov, upnikov itd. S to zamisljivo je bilo veliko praktičnih izkušenj, vendar ni empiričnih podatkov o tem, ali so ti predstavniki direktorji kakor koli vplivali na spremembe v obnašanju korporacij (Bohinc in Bratina 2005, 164, 145).

Resnejše pa so trditve o nujnosti in pomembnosti vključevanja zaposlenih v upravljanje podjetij.⁵³ Mnogi avtorji menijo, da udeležba zaposlenih v upravljanju izboljšuje upravljanje in s tem poslovanje. Po številu avtorjev bi lahko sklepali, da je zagovornikov udeležbe zaposlenih v upravljanju kar precej, pravi Rozman (v Možina in drugi 2002, 162) in citira Geneena, ki meni, da je v postindustrijski, informacijski družbi ključni dejavnik znanje, ter navaja, da so ljudje »edini nosilci ustvarjalnosti in inovativnosti; obe sta pomembni za uspeh. In če je dobiček privabljal kapital, ali ni potem človekov dohodek v najširšem pomenu besede tisti, ki bo privabljal znanje.«

⁵³ Pri nas je bil leta 1993 sprejet Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju.

Podobno vprašanje se pojavlja v primeru postmoderne državne organizacije, in sicer, kako omogočiti čim večji vpliv civilne družbe (kamor uvrščamo pridobitne, nepridobitne in prostovoljne organizacije) na odločanje oblastnih izvršilnih organov, o čemer smo govorili v zvezi z »dobrim vodenjem/upravljanjem«.

Zato se predvideva, da bo v prihodnje večji poudarek namenjen vrsti popravkov v upravljanju. Predvideti je mogoče najverjetnejši razvoj upravljanja v smislu sodelovanja udeležencev v upravljanju/vodenju, tako v okviru izvršilne oblasti in državne uprave kot v organih vodenja v kapitalskih družbah. V prvem primeru bo poudarek na spremenjeni vlogi države ter sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem, v drugem primeru pa bodo bolj kot dobičku podjetja služila drugim. Udeleženci bodo upravljali podjetje v dobro družbe kot celote in ne toliko posameznikov.⁵⁴ Morala in družbena odgovornost postajata vse pomembnejši. Zato je večji poudarek na družbeni odgovornosti in morali ter ne na ustvarjanju dobička.

Doktrina OECD, ki govori o dobrem vladanju/upravljanju, poskuša nakazana vprašanja reševati na podlagi enakih izhodišč, kot je na primer sodelovanje zunanjih udeležencev v upravljanju/vodenju, tako v okviru izvršilne oblasti in državne uprave kot v organih vodenja v kapitalskih družbah.

Dihotomijo politika/uprava smo v tem poglavju primerjali z dihotomijo vodstvena/upravna dejavnost v ministrstvu. Odnos vodstvena/upravna dejavnost je odnos med določanjem politike (odločanjem o ciljih in načinih za izvedbo teh ciljev) na eni strani ter na drugi strani pripravo strokovnih podlag, ki so temelj za odločanje. Pri proučevanju razmerja teh dveh dejavnosti smo si zastavili vprašanje, kaj se v okviru dihotomije politika/uprava in dihotomije vodstvena/upravna dejavnost razume pod pojmom politika oziroma kje se politika konča in kje začne uprava. Po našem mnenju je na vprašanje, kje se konča »politično« in kje začne »upravno oziroma strokovno«, mogoče odgovoriti z dveh vidikov, in sicer z vidika (1) dihotomije politika/uprava: upravne oziroma vse druge odločitve, ki ne pomenijo vodstvenih odločitev ali odločanja v upravnem postopku, so strokovne odločitve; ter z vidika (2) dihotomije vodstvena/upravna dejavnost: politične odločitve v smislu politike

⁵⁴ Več o tem v Rozman, Rudi, in Mihelčič, Miran. 2001. Governance and Management in Slovenian Enterprises, EGOS (– EVROPSKA SKUPINA ZA ŠTUDIJE ORGANIZACIJE) 17th Colloquium, Lyon.

organizacije so le tiste odločitve, ki jih sprejme menedžment, ker samo odločanje brez koordiniranja in izvajanja menedžerskih funkcij ni dejavnost menedžmenta.

Primerjali smo problem krepitve menedžmenta v odnosu do upravljalcev oziroma lastnikov s položajem izvršilne oblasti v odnosu do upravljalcev v državni organizaciji, ki se po sami naravi stvari, zaradi procesa odločanja in načela delitve oblasti, pojavlja v državni upravi oziroma ki se zaradi načela sorazmernosti med organi v gospodarski družbi pojavlja predvsem v kapitalskih družbah.

V moderni demokratični državi se poskuša ta vpliv zmanjševati z različnimi instrumenti, kot so delitev funkcij, sodni nadzor, zakonitost delovanja, pristojnosti, ki jih ima organ upravljanja do vlade, decentralizacija, sodelovanje civilne družbe v delu izvršilne oblasti. V kapitalskih družbah se prav tako pojavljata nadzor in vpliv lastnikov na delovanje organov vodenja. Vloge in pristojnosti lastnikov in posloводства so določene z zakonodajo, lastniki imajo pravico nadzora (z izjemo v dvotirnem sistemu, kjer nadzorni organ prevzame funkcijo delničarjev kot lastnikov pri nadzoru), načelo kolegijskih organov je prisotno tudi v kapitalskih družbah. V novejšem času se krepi doktrina OECD, ki govori o dobrem vladanju/upravljanju, ang. »Good Governance«, ki prakticira različne dobre prakse z namenom omejevanja moči izvršilne oblasti v državni organizaciji, s poudarkom na sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem. Na področju gospodarskih družb se širi teorija »Corporate Governance«, ki poudarja potrebo po omogočanju vpliva različnih udeležencev pri vodenju kapitalskih družb.

3.2.3 Določanje temeljne politike

V tem poglavju želimo spoznanja teorije politike organizacije, ki se nanašajo na temeljne značilnosti vodenja politike poslovnega sistema, prenesti na državno organizacijo oziroma državno upravo kot sistem. Zastavili smo si dve kompleksni vprašanji: na kakšen način je ministrstvo kot poslovni sistem predmet vodenja temeljne politike državne organizacije ter katere so tipične sestavine upravljanja, ki se z vidika temeljne politike nanašajo na ministrstvo.

Pojmovanje politike v politologiji je iskanje in določanje ciljev in strategij, to je smeri, poti oziroma načinov za doseganje ciljev ne glede na različne razsežnosti politike (temeljna, razvojna, tekoča – operativna).

Znotraj državne organizacije kot nadrejenega sistema je skupek podsistemov, med njimi so tudi ministrstva kot relativno samostojne enote, ki jih je mogoče obravnavati kot interesne in poslovne sisteme z vidika njihovega samostojnega poslovanja v okolju.⁵⁵ Tako opredeljen resorni organ je predmet vodenja politike parlamenta (temeljna politika), vlade (razvojna in tekoča politika) in ministra (tekoča politika). V tem poglavju se bomo osredotočili na ministrstvo kot predmet vodenja temeljne politike.

V temeljni politiki se v celoti uveljavljajo le najpomembnejše sestavine upravljanja (Kralj 1992, 149). Izhajajoč iz interesov udeležencev organizacije se v temeljni politiki opredelijo poslanstvo in smotri organizacije, ki so najbolj temeljni cilji organizacije in tvorijo s podrejenimi cilji hierarhijo ciljev organizacije (Tavčar 2002, 159), ter široki temeljni cilji delovanja in tudi načela (temeljna in posebna). Naslednja pomembna sestavina temeljne politike so načini za doseganje temeljnih ciljev z opredeljenimi strukturami. Strukture organizacije so kombinacije sestavin v organizaciji, ki so medsebojno odvisne. Pri tem gre zlasti za dejavnostno, organizacijsko, kadrovsko strukturo in strukturo finančnih, materialnih in nematerialnih sredstev organizacije.

V okviru slovenske javne uprave, katere sestavni del je tudi državna uprava, so se v zadnjih dvajsetih letih izvajale reforme. K tem reformam so Slovenijo spodbujali tudi globalizacija in vključitev v Evropsko unijo ter prilagajanje politične strukture skupnim pravilom evropskega institucionalnega življenja.

Novo upravljanje javne/državne uprave temelji na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor, s poudarkom na ločitvi regulatorne, nadzorne in operativno izvajalske funkcije ter na podlagi ponovnega

⁵⁵ Znana je Druckerjeva (1990) trditev, da organizacije v državni upravi lahko opredelimo kot poslovne sisteme ne glede na to, da izraz »poslovni« asociira na organizacije v zasebnem sektorju.

odkrivanja poslanstva in funkcij državne uprave (Kovač 2006, 39; Žurga 1997, 470–771).

V letu 1997 je Vlada republike Slovenije sprejela »Strateški načrt reforme slovenske javne uprave«, s katerim se je začela izvajati obsežna reforma javne uprave na celovit in sistematičen način. Ena od podfaz reforme slovenske javne uprave se je formalno začela z vladno Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, sprejeto julija 2003. Leto pozneje je bil pripravljen osnutek Strategije razvoja Slovenije (2004, 158–161).⁵⁶ Reforma je zajela vse pomembne segmente sistema javne uprave: državno upravo, javne službe, položaj posameznika v razmerju do uprave, sistem javnih uslužbencev, javne finance, lokalno samoupravo itd. V navedenih dokumentih so bila podana izhodišča za nove rešitve vprašanj upravljanja v javni/državni upravi. V začetno obdobje reform sodi sprejem temeljnih zakonov s sodobnimi rešitvami.

3.2.3.1 Določanje poslanstva, smotrov in ciljev ministrstva

Določanje osrednje zamisli, poslanstva, smotrov in ciljev ministrstva so glavni elementi temeljne politike.

Osrednjo zamisel o ministrstvu kot organizaciji določa na podlagi ustave⁵⁷ zakon, ki ureja državno upravo.⁵⁸ Ta zakon določa, da državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje naloge uprave,⁵⁹ in sicer opravljajo te naloge v državni upravi ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote. Zakon s to določbo opredeli (1) dejavnost ministrstva, ko navede, da opravlja naloge uprave; ter (2) z določbo, da je ministrstvo del izvršilne oblasti, opredeli njegovo mesto v okolju in njegovo temeljno ureditev v trajnejši razsežnosti temeljne politike. S tem pa so zaobsežene osnovne sestavine osrednje zamisli o ministrstvu.

⁵⁶ Skrčeno različico Strategije razvoja Slovenije je Vlada RS sprejela junija 2005.

⁵⁷ 121. člen Ustave Republike Slovenije.

⁵⁸ 1. člen Zakona o državni upravi.

⁵⁹ Zakon sicer govori o upravnih nalogah, menimo pa, da je pravilneje govoriti o nalogah uprave, ker le-ta poleg upravne dejavnosti izvaja tudi t. i. proizvodne dejavnosti.

Poleg osrednje zamisli je pomembno opredeliti tudi poslanstvo organizacije, ki določa identiteto organizacije, njene vrednote in prihodnost poslovanja tako, da organizacijo loči od vseh drugih organizacij (Rozman in drugi 1993, 93).

Teorija meni, da je najpomembnejša značilnost vloge menedžerja v nepridobitnih organizacijah, da opredeli poslanstvo svoje organizacije. Poslanstvo ne pomeni, da gre zgolj za notranjeorganizacijske cilje, ampak je nekaj več, gre za opredelitev takšne funkcije organizacije, ki »dela družbo drugačno«, skratka, ki prispeva k višji kakovosti družbenega življenja (Drucker 1990, 45). Poslanstvo je več kakor zgolj tradicionalna lojalnost, s katero se je nekdanj zagotavljalo uresničevanje družbenega interesa oziroma državnega plana (Rus v Možina in drugi 1994, 956).

Za ministrstvo je poslanstvo v neki meri lahko določeno z zakonom, kot je to primer pri nas. V slovenskem pravnem redu zakon, ki ureja področje državne uprave, določa število ministrstev in za vsako ministrstvo posebej opredeli njegovo področje dela. S tem je določena identiteta posameznega ministrstva, tako da je ministrstvo kot organizacija ločeno od drugih ministrstev. Zagotovljen pa je tudi osnovni namen poslanstva ministrstva, in sicer enotnost v ministrstvu in s tem v delovanju zaposlenih v določeni smeri.

Ker pa poslanstvo organizacije določa tudi njene vrednote in prihodnost poslovanja ter ker se poslanstvo lahko izraža skozi načela poslovanja, so določbe Zakona o javnih uslužbencih, ki v IV. poglavju določajo nekatera načela poslovanja, podlaga za oblikovanje poslanstva posameznega ministrstva v zgoščeni, kratki, pisni in razumljivi obliki za vse prejemnike. Tak dokument lahko sprejme vsak minister ob nastopu svoje funkcije.

Naslednji element temeljne politike je smoter organizacije. Poglavitni smoter pridobitne organizacije je pridobivanje dobička. Uresničevanje skupnega cilja gospodarske družbe je praviloma pravno urejeno (Ivanjko 1995, 2. in 5. pogl.). Nepridobitne, okolju služee organizacije tudi poslujejo, in sicer smotrno gospodarijo na neekonomskih toriščih družbenih dejavnosti (družbeno, državno, socialno, varstvo okolja, rekreacija, kultura, vzgoja in izobraževanje, ustvarjalnost in znanost). To so gospodarsko zaokrožene organizacije, ki praviloma ne tvegajo in zanje tudi ni bistven

dobiček, ampak uresničujejo druge smotre, zaradi katerih so bile ustanovljene, in se zato dogovarjajo s svojimi ustanovitelji oziroma uporabniki (državni organi, zavodi, skladi, agencije) (Kralj 1992, 17–18).

Medtem ko ostaja temeljni cilj poslovanja oziroma smoter nespremenjen po svoji vsebini v istem družbenoekonomskem sistemu in je ponavadi pravno določen, pa se drugi cilji poslovanja spreminjajo. V okviru temeljne politike se določajo široki temeljni cilji, ki predstavljajo in izhajajo iz poslanstva in vizije organizacije.

3.2.3.2 Določanje strategije v okviru temeljne politike

Splošno znana definicija je, da je politika organizacije skupno ime za cilje in za namene doseganja ciljev v organizaciji, strategija pa je skupno ime za dejavnosti za doseganje ciljev.

Strategija je tisti del dejavnosti vodenja politike organizacije, v kateri se potem, ko so določeni široki temeljni cilji in ko se izbirajo bolj opredeljeni pomembni cilji (strateški cilji), poskrbi še za umeščanje virov (dinamično strukturiranje s pomočjo prijemov manevra) ter izberejo ustrezni postopki za doseg ciljev (taktika), upoštevajoč vplive in potrebne odzive na spremembe v okolju organizacije (Kralj 1992, 200).

Po Tavčarju (2002, 75) strategija obsega dejavnosti za doseganje ciljev, urejenost za doseganje ciljev in sredstva za doseganje ciljev organizacije.

Strategijo, ki pomeni načine za doseganje temeljnih in drugih pomembnih ciljev, za ministrstvo sprejema državni zbor. Glede na cilje, opredeljene v zakonih ali v drugih aktih, ki jih sprejema državni zbor, so tudi elementi strategije izraženi v zakonskih določbah (npr. organizacijska, kadrovska, finančna struktura itd.) ali v okviru drugih aktov parlamenta (proračunu, npr. struktura sredstev; nacionalnih razvojnih programih).

O dejavnosti in nalogah državne uprave (dejavnostni strukturi), ki izhajajo iz ciljev, smo govorili v drugem poglavju te disertacije. Tu bomo govorili o urejenosti državne uprave skozi njene strukture.

Urejenost organizacije je eden od načinov za doseganje ciljev in obsega vse časovne okvirnosti delovanja organizacije: (1) dolgoročno, ko temeljna politika določa osnove urejenosti organizacije, (2) srednjeročno, ko razvojna politika določa urejenost organizacije za snovanje pomembnih dejavnosti organizacije, in (3) kratkoročno, ko tekoča politika določa urejenost za izvajanje v razvojni politiki zasnovanih dejavnosti organizacije (Tavčar 2002, 166).

Urejenost obsega izoblikovanje struktur, ki morajo biti v skladu z zamislimi, poslanstvom, smotri, cilji. Strukture, ki so sestavni del temeljne politike in se nanašajo na ministrstvo, so: regulatorna struktura, organizacijska, kadrovska, struktura sredstev, informacijska ipd. Strukture organizacije so kombinacije sestavin v organizaciji, ki so medsebojno odvisne in lahko podpirajo ali pa zavirajo uresničevanje politike organizacije.

3.2.3.3 Urejenost organizacije – skladne strukture

3.2.3.3.1 Regulatorna struktura (načela, pravila, postopki)

Regulatorna struktura vsebuje na ravni temeljne politike sklop pravil in vodil, ki se izražajo kot stališča, načela, smernice. V državni organizaciji se regulatorna struktura za ministrstvo na ravni temeljne politike udejanja v zakonih in drugih aktih najvišjega organa upravljanja, parlamenta.

Načela v primeru poslovanja oziroma delovanja ministrstva določa zakon, posebna načela pa so lahko določena tudi v razvojnih programih državne uprave, ki jih sprejme vlada za področje državne uprave. Splošna načela, ki jih določa zakon⁶⁰ za poslovanje ministrstva, so na primer: (1) načelo zakonitosti – upravno dejavnost je treba izvajati na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov; (2) načelo strokovnosti – upravno dejavnost je treba izvajati strokovno, vestno in pravočasno; (3) načelo zaupnosti – varovati je treba tajne, osebne in druge podatke; (4) načelo odgovornosti za rezultate

⁶⁰ Od 7. člena do 15.a člena Zakona o javnih uslužbencih.

– uprava odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvajanje zaupanih upravnih nalog; (5) načelo dobrega gospodarjenja – uprava mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.

Posebna načela,⁶¹ ki zadevajo ministrstva, so po zakonu še: izobraževanje zaposlenih, pravi ljudje na pravo mesto, uveljavljanje pravnega varstva, načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti, načelo kariere, načelo prehodnosti in načelo odprtosti do javnosti.

Za upravo je zaradi izogibanja zlorabi oblasti značilna velika stopnja regulacije, ker deluje kot monopolna dejavnost s ciljem varovanja javnega interesa. Posledično je tudi reforma slovenske javne uprave, vsaj v delu, ki določa njene naloge in organizacijsko strukturo, nujno predvsem normativnega značaja. Na dolgi rok je treba namreč vzpostaviti regulatorni okvir, ki bo vezal odgovornost nosilcev oblasti na doseg ciljev (Kovač 2006, 32, 34).

Zaradi reformnih procesov, predvsem v zvezi s spremenjeno vlogo države in posledično z decentralizacijo, prihaja na ravni temeljne politike v državni/javni upravi od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja, zlasti med članicami OECD, do deregulacijskih procesov. Prišlo je do transformacije modela direktne regulacije v posredno. Glavna razloga, ki sta prispevala k transformaciji modela direktne regulacije v posredno, legalistično, indikativno in preneseno regulacijo, sta bila ideologija prostega trga, povezana z vedno večjo mednarodno odprtostjo (globalizacija), in kriza države blaginje. Direktna regulacija je značilnost intervencijske države in se odraža v močni vlogi države pri makroekonomski regulaciji in prerezporejanju dohodka (Majone 1997, 141). Posredna regulacija postavlja le okvire regulacije, vsebino pa vse bolj prepušča reguliranju neodvisnim regulatornim organom (npr. agencijam), ker v sodobni državi državni aparat tega ne zmore več (Bugarič 2002, 19, 20). Majone (1997, 143) meni, da ne gre za odpravo regulacije, temveč za spremembo načina regulacije. Več naj bi bilo regulacije s splošnimi pravili in manj direktivne regulacije.

⁶¹ Od 27. člena do 32. člena Zakona o javnih uslužbencih.

3.2.3.3.2 Organizacijska urejenost (struktura)

Urejenost organizacije je temeljno orodje za obvladovanje organizacije. Upravljavci in vodje obvladujejo organizacijo s skladnimi strukturami, med katerimi je tudi struktura organiziranosti v sami organizaciji.

Organizacija so predvsem ljudje, vsak s svojimi interesi in s svojo svobodno voljo. Zato je obvladovanje organizacije obvladovanje ljudi, posameznikov, skupin enot v organizaciji. Obnašanje in delovanje ljudi v organizaciji izhajata iz njihovih odločitev. Obvladovanje organizacije meri na te odločitve in urejenost organizacije skuša doseči, da bi te odločitve vodile k učinkovitemu in uspešnemu doseganju ciljev organizacije (Tavčar 2002, 166).

Za organiziranje in vodenje organizacije ni univerzalnih načel; vsaka organizacija je drugačna, vsaka terja drugačen pristop pri snovanju urejenosti. Pristop upošteva tako podobnosti kot različnosti med organizacijami in daje menedžmentu ključno vlogo pri ustvarjanju skladnosti med organizacijo, njenim zunanjim okoljem in njenimi podsistemi (Tavčar 2002, 170). Enako ugotavlja tudi Kovač (2006, 71) za državno upravo, ko pravi, da ni »najboljše« organizacijske strukture. Le-ta se določa in stalno spreminja glede na cilje in strategije organizacije na posameznih področjih delovanja. Glede na to opredelitev je posamezna organizacijska struktura primerna za določene naloge v določenih razmerah ob določenem času. Seveda so pristojnosti in organizacija državne uprave vezane na zakon. Drucker (2001, 18) pravi, da tip organizacijske strukture določajo rezultati, ki jih mora organizacija doseči.

Za državno organizacijo je značilno, da je to organizacija *sui generis*. Zato zanjo veljajo posebne značilnosti. Koliko in kakšne vrste ministrstev bo oblikovala država, je predmet njene konkretne presoje. Značilnost državne uprave se ne kaže samo v njenem obsegu oziroma številu ministrstev, ampak tudi v različnih oblikah in vrstah. V posameznih državnih ureditvah delujejo različne oblike ministrstev, ki imajo različen status in položaj znotraj državne upravne strukture. Organizacija državne uprave mora upoštevati delitev dela med različnimi področji, a tudi znotraj posameznega upravnega področja. Pristojnost za ustanavljanje ministrstev je praviloma v rokah

predstavniških organov, v nekaterih državah pa vlade. Predstavniški organi ustanavljajo upravne organe s svojimi akti, ponavadi z zakoni. Glede na svoj položaj in funkcije, ki jih imajo v državni strukturi izvršilni organi oziroma vlada, imajo pri ustanavljanju ti organi pomembno vlogo. Ponavadi bo predstavniški organ prav na predlog izvršilnega organa ustanovil ali odpravil določeno ministrstvo oziroma postavil in oblikoval celotno organizacijo upravnih organov v državi.

V teoriji⁶² se govori o različnih načinih oblikovanja ministrstev (resorni, funkcionalni in teritorialni), ki pomenijo podlago za njihovo ustanavljanje. V pozitivnih pravih posameznih držav se posamezni sistemi organizacije uprave uporabljajo kombinirano. Ministrstva se v različnih pogledih med seboj razlikujejo, in sicer: (1) so centralni in lokalni organi ter se (2) razlikujejo v stopnji njihove samostojnosti (samostojni in organi v sestavi) ter (3) glede na sestavo in način vodenja in odločanja (kolegijski in individualni organi).⁶³

V zvezi z organizacijsko strukturo državne uprave je treba omeniti, da je skupna značilnost reformnih procesov v državni/javni upravi, zlasti med članicami OECD, poleg deregulacije tudi bolj ali manj decentraliziran upravljavski model javne uprave (prenos pristojnosti z države na paradržavne in nedržavne organizacije), ki naj bi nadomestil klasično, praviloma togo hierarhijo v državnih upravah (Bugarič 2002a, 53; Virant 2004, 1416; Kovač 2006, 56).

Decentralizacija prednjači tam, kjer je v ospredju servisna narava nalog, drugod pa je zaradi enakosti in učinkovitosti primernejša večja stopnja centralizacije. Pri nalogah, ki so bolj oblastne in je ob njihovem izvajanju zaradi spoštovanja načela zakonitosti treba zagotavljati enakost, se uvaja standardizacija ali celo organizacijska centralizacija.

OECD je ob pregledu funkcionalne in organizacijske strukture javne/državne uprave v državah članicah ugotovil vzporedni trend tako decentralizacije kot centralizacije, odvisnih od narave funkcij, zlasti v razmerju do uporabnikov (Kovač 2006, 71).

⁶² Godec 1977, 28; Rakočević in Bekeš 1994, 182–185; Stjepanović in Lilić 1991, 93–100; Cijan in Grafenauer 1993, 130–140.

⁶³ Rakočević in Bekeš 1994, 184–186; Cijan in Grafenauer 1993, 130.

Temeljno politiko za organizacijsko strukturo ministrstva slovenski pravni red določa z zakonom. Tako narekuje Ustava Republike Slovenije,⁶⁴ ki določa med drugim, da organizacijo uprave ureja zakon. Z Zakonom o Vladi Republike Slovenije⁶⁵ je določeno, da se število ministrstev, njihove pristojnosti in organizacija določijo z zakonom. Zakon o državni upravi⁶⁶ je na navedenih temeljih opredelil število ministrstev in njihova področja dela ter tudi določil, da se v okviru ministrstva lahko ustanovijo organi v sestavi.⁶⁷ Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest pa na podlagi Zakona o državni upravi in Zakona o javnih uslužbencih določi minister v soglasju z vlado, upošteva pri tem skupne temelje za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, ki jih v svojem aktu določi vlada.

3.2.3.3 Kadrovska struktura

Hardley in Young (1990, 80) navajata, da strukture v dinamični in prilagodljivi organizaciji omogočajo uresničevanje zadanih politik poleg ostalega tudi s sodobnimi pristopi upravljanja s človeškimi viri.

Ljudje so temeljni pogoj za delovanje vsake organizacije; njihova zagnanost, ustvarjalnost, izkušnje in veščine, zmožnosti in znanje odločajo o učinkovitosti in uspešnosti vsake organizacije (Tavčar 2002, 132).

Sodobno upravljanje s človeškimi viri temelji v mnogih razvitih državah na načelih in praksah NJM. Teorija (Kovač 2000, 288) ugotavlja, da človeški viri nedvomno prispevajo k večji uspešnosti in učinkovitosti državne uprave, kajti ti so danes vsaj proklamativno potencial, viri, investicija in ne strošek. Zato so se in se še vedno v okviru reform NUJS oblikujejo modernejši pristopi tudi v upravljanju človeških virov,

⁶⁴ 120. člen Ustave Republike Slovenije.

⁶⁵ 9. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

⁶⁶ 14. člen, 26. in 27. člen Zakona o državni upravi.

⁶⁷ Zakon o državni upravi (ZDU-1) iz leta 2002 je s prenosom pristojnosti oblikovanja vladnega resorja, razen ministrstev, s parlamenta na vlado povečal fleksibilnost uprave. Nekateri teoretiki (Pirmat 2002, 1275) so taki rešitvi oporekali ustavnost.

katerih skupni cilj je pospeševati uspešnost in učinkovitost organizacije, kar naj bi bilo rezultat pripadnosti, inovativnosti, notranje tekmovalnosti zaposlenih.

Ti pristopi poudarjajo za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi in poznejše teorije o medčloveških odnosih predvsem: (1) popolno uporabo kadrovskih virov ter (2) pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanju pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in nadzoru (Možina in drugi 1998, 7).

Reforma slovenskega javnega sektorja je zahtevala tudi spremembe na področju javnih uslužbencev. Kovač (2000, 288) ugotavlja, da če v okviru reformnih prizadevanj ne bo upoštevan položaj javnih uslužbencev, optimalni rezultat ne bo dosežen. Zato je bilo treba strokovno, kadrovsko in finančno celostno pristopiti k urejanju vprašanj sistema javnih uslužbencev. Za Bugariča (2006, 6. in 7. točka) je politika kadrovanja in izobraževanja s poudarkom na profesionalizaciji kadrov tako pomembna, da jo šteje za jedro državne uprave. S tem se seveda strinjamo, kajti z dobro organizacijo, vsebinsko naprednimi in tehnično dobro izdelanimi zakoni in drugimi predpisi ter ustreznimi tehničnimi sredstvi se lahko dosežejo želeni cilji oziroma je upravno dejavnost mogoče dobro izvajati samo pod pogojem, da to dejavnost izvajajo dovolj sposobni, aktivni, lojalni in pošteni ljudje.

Kadri, ki tvorijo t. i. delovno skupnost ministrstva, so angažirani za izvajanje upravnih in drugih nalog na podlagi pravnih norm. Na podlagi predpisov se tudi urejajo elementi pravnega položaja članov delovne skupnosti ministrstva.

Nove podlage upravljanju človeških virov sta ob upoštevanju nekaterih ureditev in praks evropskih uprav dala zakon, ki ureja državno upravo, in zakon, ki je celovito uredil problematiko javnih uslužbencev. Prvi uvaja ločnico med politično in upravno kadrovsko strukturo (minister in državni sekretar kot funkcionarja, generalni direktorji in generalni sekretarji, direktorji organov v sestavi kot upravni menedžment). Drugi je v tradicionalno centralizirano kadrovsko politiko vnesel elemente fleksibilnega zaposlovanja, stimuliranja, usposabljanja, odpuščanja glede na posamezno delovno uspešnost.

Poleg tega je v okviru reform javne uprave v Sloveniji prišlo v državni upravi na področju upravljanja s človeškimi viri do večje decentralizacije odločanja tako o zaposlovanju, izbiri ljudi in o razvoju kadrov po posameznih enotah v državni upravi. Konkretni ukrepi na tem področju, ki so bili v končni fazi sprejeti v okviru predpisov, zakonskih in podzakonskih, so: (1) pretežna uporaba pogodb, usmerjenih v opredeljevanje nalog javnega uslužbenca, (2) vzpostavitev sistema, ki temelji na oceni dela, (3) razvoj strateškega upravljanja s človeškimi viri na ravni ministrstev oziroma drugih enot v okviru državne uprave, (4) centralna koordinacija in nadzor v kadrovski politiki v okviru državne uprave, (5) povečana možnost mobilnosti znotraj sistema ter (6) bolj gibljiv plačni in klasifikacijski sistem. V tem procesu se je vzpostavila večja odgovornost vodilnih javnih uslužbencev na vseh ravneh, celoten proces pa je okvirjen s centralno zaposlovalno in plačno politiko, ki določa standarde zaposlovanja in financiranja javnih uslužbencev (Dujic 1998a, 5).

Ministrstva sklepajo delovna razmerja in upravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti. S kadrovskim načrtom se prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje, določeno z zakonom. Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela.⁶⁸

Poleg obveznosti glede kadrovskega načrta so temelji politike določeni z zakonom tudi za področje izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja zaposlenih v državni upravi.

Politika izobraževanja je prav tako centralno koordinirana in nadzorovana, sicer pa je v pristojnosti ministrstev.

Usposabljanje je posebej pomembno, saj lahko delno izboljša vrsto odprtih vprašanj, kot so: povečan pomen stroke proti politiki, dvig motivacije, izboljššan odnos do uporabnikov, odprtost do okolja, oblikovanje enotne upravne kulture, usposabljanje kot nefinančna stimulacija (Kovač 2000, 291).

⁶⁸ 2. člen, 20. člen, 46. in 42. člen Zakona o javnih uslužbencih.

Zakon, ki ureja področje javnih uslužbencev,⁶⁹ določa, da strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, pomembne za vse organe, določi vlada. Načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za posamezen organ pa določi predstojnik na podlagi vladne strategije po predhodnem mnenju sindikatov.

Upravnoppravna teorija ugotavlja, da povečana stopnja usposabljanja lahko prispeva na številnih področjih, npr. poveča pomen stroke proti politiki; dvigne motivacijo, usposabljanje je lahko sprejeto kot nefinančna nagrada za uspešnost; prispeva k oblikovanju enotne upravne kulture; izboljša odnos do uporabnikov oziroma odprtost do okolja (Kovač 2000, 288).

Vendar je treba opozoriti, da so ravno na področju usposabljanja poniknile dobre prakse, ki so konec devetdesetih let prejšnjega stoletja in v začetku tega stoletja obstajale v naši državni upravi v zvezi z usposabljanjem javnih uslužbencev. Tak primer je upravna akademija kot centralna institucija za usposabljanje javnih uslužbencev. Upravna akademija je bila posebna šola v državni upravi, ki je z upravnim znanjem nadgrajevala univerzitetno znanje upravnih delavcev, poleg tega pa skrbela tudi za njihovo permanentno in dopolnilno izobraževanje. Omogočala je stalen usmerjen dotok znanja v upravni sistem. Podobno je bilo z inštitutom obveznosti opravljanja strokovnega izpita za delavce v upravi na začetku zaposlitve. Tudi te obveznosti za novo zaposlene javne uslužbenke v državni upravi ni več. To ugotavlja tudi teorija, ko kot velik problem poudarja, da za izobraževanje zaposlenih v državni upravi ni ustreznih programov in institucij (Bugarič 2006, 6. točka).

Pravice in obveznosti delodajalca v državnih organih izvršuje po zakonskem pooblastilu minister. Temeljna izhodišča, ki jih v zvezi z uslužbenskimi razmerji daje zakon, se nanašajo na ocenjevanje, napredovanje in priznanja javnih uslužbencev. Ocenjevanje uradnikov se izvaja na podlagi posebnega Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Ta zakon ureja tudi plače funkcionarjev. Postopek in pogoje napredovanja v višji naziv za organe državne uprave zakon daje v pristojnost vladi, da to uredi z uredbo.

⁶⁹ 103. člen Zakona o javnih uslužbencih.

Posebej so v zakonu dana temeljna izhodišča tudi glede odškodninske odgovornosti javnih uslužbencev, pogojev za premestitev, omejitve premestitev, postopkov premestitev ter glede prenehanja veljavnosti delovnega razmerja, oblikovanja programa razreševanja presežnih javnih uslužbencev itd.

3.2.3.3.4 Materialna struktura

Nobena organizacija ne more dosegati ciljev, če nima za delovanje potrebnih sredstev (denarja, stvari ali pravic).⁷⁰

Tavčar (2002, 136) ugotavlja, da se financiranje nepridobitne organizacije v osnovah malo razlikuje od financiranja pridobitnih organizacij.

Temeljna politika sredstev za ministrstvo se izraža v aktih, ki jih sprejme državni zbor. Najpomembnejši akti na tem področju so: zakon, ki ureja javne finance,⁷¹ s tem da opredeli temeljna izhodišča javnofinančne politike ter med drugim določa usmeritve in navodila ter pristojnosti državni upravi pri izvrševanju javnofinančne temeljne politike, zakon, ki ureja stvarno premoženje države, pokrajin in občin⁷² ter določa ravnanje s premičnim in nepremičnim stvarnim premoženjem države, zakon, ki ureja javno naročanje,⁷³ zakon o računovodstvu, državni proračun, kateremu temeljne cilje in načine za njihovo izvrševanje določa zakon, ki ureja javne finance.

V zvezi z reformo državne uprave v Sloveniji je zanimivo, da v programih reform ne najdemo konkretnega cilja v smislu ekonomske učinkovitosti. Cilj preobrazbe slovenske javne uprave je bil tudi vzpostaviti načelo ekonomske učinkovitosti – ekonomičnost pri finančnem menedžmentu. Tudi v Strategiji nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 je med smernicami omenjeno povečanje gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnofinančnih sredstev ter uspešnosti

⁷⁰ V razširjenem pomenu so sredstva nepridobitne organizacije finančna (financiranje iz proračuna, mednarodna pomoč, pomoč raznih organizacij, združenj, zbornic), materialna (materiali, izdelki, naprave, oprema, objekti, zemljišča) in nematerialna (fizično delo, umsko delo, pravice, ugled in vpliv) sredstva (Tavčar 2002, 129).

⁷¹ Zakon o javnih financah.

⁷² Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.

⁷³ Zakon o javnem naročanju.

poslovanja sektorja države. Podobno Strategija razvoja Slovenije omenja kot ključno razvojno vprašanje slovenske javne uprave med drugim upravljanje finančnih in drugih virov (2004, 158).

Po mnenju teorije (Kovač 1999, 40) se posamezni mehanizmi modernega poslovanja vendarle nakazujejo v politiki javnih financ. Uvedene so bile dolgoročnost proračuna (dveletni proračun), izhodna usmerjenost proračuna in težnja po večji fleksibilnosti, kot je na primer uvedba koriščenja proračunskih sredstev po programih.

a) Javnofinančna politika in državni proračun

Zakon, ki ureja javne finance, najprej določa cilje in načela javnih financ, ki jih morajo neposredni uporabniki proračuna,⁷⁴ med katere sodijo tudi ministrstva, upoštevati za pripravo in izvrševanje proračuna.

Vlada in državna uprava dobivata potrebna finančna sredstva za delo iz državnega proračuna. Sestava proračuna, priprava, sprejemanje in izvrševanje proračuna so posebej opredeljeni v Zakonu o javnih financah. Za pripravo proračuna je odgovorna po zakonu vlada, ki ga predloži v sprejem državnemu zboru. Dokumentacija, ki jo vlada predloži državnemu zboru, obsega: (1) proračunski memorandum, (2) predlog državnega proračuna z obrazložitvami, (3) predlog programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna, z obrazložitvami, (4) predloge zakonov, ki so potrebni za izvršitev predloga državnega proračuna. Ta zakon posebej navaja pristojnosti vlade v zvezi s pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter ministra v zvezi s finančnim poslovanjem v ministrstvu. Minister je pristojen za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti, izdajo odredbe za plačilo v breme proračunskih sredstev organa, ki ga vodi, in ugotavljanje pravice izterjave ter izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev. Odgovarja za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Poleg tega pa lahko s pooblastilom prenese posamezna zgoraj navedena upravičenja na druge osebe, odredbodajalce.⁷⁵

⁷⁴ V tem podpoglavju bomo izraz neposredni uporabnik proračuna uporabljali v pomenu upravnega organa oziroma ministrstva.

⁷⁵ 65. člen Zakona o javnih financah.

V zakonu je tudi določeno upravljanje z državnim finančnim premoženjem. Zakon določa, da se državno premoženje lahko proda le na podlagi sprejetega programa prodaje državnega finančnega premoženja, katerega predlog vlada predloži državnemu zboru v sprejem skupaj s predlogom proračuna.

Pomemben akt države je zaključni račun proračuna, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto. Po zakonu je vlada odgovorna pripraviti predlog zaključnega računa državnega proračuna.

Za vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil za državni proračun neposredni uporabniki proračuna uporabljajo določbe zakona, ki ureja računovodstvo, razen če zakon, ki ureja javne finance, ne določa drugače.

b) Ravnanje s premičnim in nepremičnim stvarnim premoženjem

Temeljno politiko ravnanja s premičnim in nepremičnim stvarnim premoženjem države ureja poseben zakon. Ravnanje s stvarnim premoženjem pomeni pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja. Načela, ki jih je treba v ministrstvu pri ravnanju s stvarnim premoženjem upoštevati, določa zakon in so: (1) načelo gospodarnosti, ki zahteva, da je treba postopke ravnanja s stvarnim premoženjem voditi učinkovito, s čim manjšimi stroški in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za državo, (2) načelo odplačnosti, (3) načelo enakega obravnavanja, (4) načelo preglednosti in (5) načelo javnosti.

Ministrstvo pridobiva in razpolaga s stvarnim nepremičnim in premičnim premoženjem na podlagi letnih načrtov pridobivanja nepremičnega in premičnega premoženja države ter razpolaganja z nepremičnim in premičnim premoženjem države za organe državne uprave. Letni načrti se uskladijo s sprejetim proračunom. Postopke upravljanja z nepremičnim premoženjem države izvaja posamezno ministrstvo.

S premičnim premoženjem države se ravna podobno, kot velja za postopke ravnanja z nepremičnim premoženjem.

c) Naročanje blaga, storitev in gradenj v organih državne uprave

Obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj določa poseben zakon, ki ureja javno naročanje.⁷⁶

Zakon, ki ureja javno naročanje, določa temeljna načela, ki jih morajo naročniki dosledno upoštevati pri izvajanju javnega naročanja. Zakon natančno opredeli področje uporabe, in sicer glede: (1) mejnih vrednosti, ko je potrebna objava v uradnem glasilu, (2) subjektov, ki so naročniki, ter (3) glede blaga in storitev, ki jih naročajo naročniki.

V posebnem poglavju zakon našteje vrste postopkov, po katerih naloži naročniku, da izvede javno naročilo, ter te postopke definira in opredeli javna naročila, za katera se ta zakon ne uporablja. Zakon tudi zelo natančno opredeljuje splošna pravila glede določitve tehničnih in drugih elementov javnega naročanja, pogoje za ugotavljanje sposobnosti in merila za izbor ter roke in vrste objav.

V luči uresničitve drugega cilja, ki smo ga zapisali v prvem poglavju in ki je podlaga za utemeljitev temeljne hipoteze te disertacije, smo v tem poglavju predstavili ministrstvo kot predmet politike, ki jo vodi parlament. Odgovorili smo na v uvodu zastavljeni vprašanji, in sicer, na kakšen način je ministrstvo kot poslovni sistem predmet vodenja temeljne politike državne organizacije ter katere so tipične sestavine upravljanja, ki se z vidika temeljne politike nanašajo na ministrstvo. Ugotovili smo, da so elementi, ki so značilni za temeljno politiko neke organizacije, kot so osrednja zamisel, poslanstvo, načela, nekateri pomembni cilji in strategije, opredeljeni tudi za ministrstvo v okviru temeljne politike, ki jo sprejema parlament. Temeljna politika, ki se nanaša na ministrstvo, je sprejeta v zakonih, nacionalnih programih, pravno-finančnih predpisih (proračun). V tem poglavju smo se posebej osredotočili in opisali nekatere pomembnejše strukture kot elemente strategij v okviru temeljne politike, ki se nanašajo na ministrstvo (regulatorna (načela, pravila, postopki), organizacijska, kadrovska struktura, struktura sredstev).

⁷⁶ Zakon o javnem naročanju. Če naročnik izvaja dejavnost na vodnem, energetske, transportnem področju ali področju poštne storitev, veljajo za naročanje v zvezi s to dejavnostjo določbe zakona, ki ureja javno naročanje na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev.

3.2.4 Določanje razvojne politike

Razvojno politiko določa v državni organizaciji vlada. Vlada določa razvojno politiko tudi za ministrstvo kot poslovni sistem.

Razvojna politika pomeni, da se na podlagi osrednje zamisli o organizaciji, poslanstva in smotrov opredeli vizija in konkretizira s smermi razvoja (Kralj 1992, 276). To pomeni, da je treba v okviru vizije oblikovati razvojno najpomembnejše cilje in na tem temelju določiti ključne razvojne strategije ob sočasnem usklajevanju struktur.

Vizija je konkretnejša in udejanja vsebinsko naravnost v maloštevilne smotre organizacije, medtem ko temeljna politika obsega splošno vsebinsko zamisel in maloštevilne smotre, najbolj temeljne in dolgoročne cilje organizacije (Collins in Perras 1996, 65–77).

Tavčar (2002, 79) meni, da vizija smiselno povezuje in izraža pomembne in dolgoročne interese pomembnih udeležencev organizacije. Dobra vizija je odprta, naravnana v iskanje in razumevanje drugačnih stališč, presojanje s stališča drugih, aktivno poslušanje v stikih z udeleženci, izobraževanje in usposabljanje, pridobivanje informacij tudi zunaj osebnega strokovnega področja, negovanje odnosov z ustvarjalnimi ljudmi. Vizija daje organizaciji skupno usmeritev.

Nekatera načela NJM so bila kot načela upoštevana tudi v preobrazbi slovenske državne uprave. Med ciljnim področji te preobrazbe sta bili opredelitev vizije, poslanstva, ciljev, strategije ter vzpostavitev strateškega načrtovanja s posebnim poudarkom na upravljanju človeških virov, razvoju procesov dela, usmerjenosti k rezultatom (Kovač 2000, 281).

Razvojno politiko za ministrstvo določa vlada. Pravne in politične akte vlada sprejema v obliki usmeritev, strategij, programov, uredb itd. Vlada RS je novembra 1997 sprejela »Strateški načrt reforme slovenske javne uprave«. Za nekatere od teh aktivnosti so bile pozneje dane usmeritve z zakonodajo.

Po uveljavitvi zakonov na področju reforme javne uprave je bil z vidika izvajanja novo sprejete zakonodaje pomemben korak v pripravi in uveljavitvi podzakonskih predpisov, s katerimi je bilo treba ta sistem reformirati tudi vsebinsko, funkcionalno, organizacijsko, institucionalno. Zagotoviti je bilo treba mehanizme, ukrepe in institucije, ki bodo pravne predpise tudi učinkovito izvajale v praksi. Med najpomembnejšimi akti, ki jih je sprejela vlada, so bili: uredba o ustanovitvi upravnih organov v sestavi ministrstva; o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest; o izhodiščih za razvrstitev delovnih mest; o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, o trajanju in izvedbi pripravništva; o območjih upravnih enot; uredba o upravnem poslovanju; splošni akt o uresničevanju pravic in obveznosti iz delovnih razmerij načelnikov upravnih enot; uredba o načinu izvrševanja pooblastil inšpektorjev in drugi.

3.2.4.1 Strateško odločanje

V zvezi s konkretizacijo smeri razvoja v okviru razvojne politike je zelo pomembno strateško odločanje.

Vodstvo organizacije strateško odloča, ko nastopijo bistvene spremembe v okolju ali v okviru same organizacije. Strateško odloča vodstvo tudi v primerih, ko planira razvoj določenega področja v okviru organizacije, čemur naj bi sledila večja sprememba za to področje. Nutt in Backoff navajata, da strateško načrtovanje politike lahko sprožijo tudi: (1) spremembe v vodstvu organizacije zaradi mandatov ali drugih potreb – kaže zagotoviti kontinuiteto in jasne usmeritve za svojo organizacijo, (2) dolgotrajno ponavljanje istih dejavnosti in odzivov – v organizaciji pa se širita malodušje in naveličanost, (3) predpisi, (4) potreba po povezovanju enot, po enotnem delovanju menedžmenta v razvejani organizaciji, (5) zaradi raznih interesnih pritiskov, (6) zaradi spoznanja, da lahko le jasno zasnovana vizija zagotovi dolgoročno zavzetost, enotno usmeritev in povezanost članov organizacije in drugih pomembnih udeležencev (Nutt in Backoff 1992, 1–21).

Za strateški pristop v menedžmentu nepridobitnih organizacij govori vrsta dejavnikov. Menedžerji v nepridobitnih organizacijah si podobno kot oni v pridobitnih želijo rast obsega ali vsebine dejavnosti, vendar morajo oboji prepričati tistega, ki jih je imenoval (upravljavca), o utemeljenosti rasti in se zato lotijo snovanja politike organizacije.

Ne glede na drugačne interese udeležencev, drugačno vizijo in drugačna menjalna razmerja veljajo v državni organizaciji v bistvu enaki koncepti kot za obvladovanje pridobitnih organizacij. Za državno organizacijo je v okviru strateškega menedžmenta najpomembnejši vpliv javnega interesa, kar ugotavlja tudi Badelt (1997, 132, v Tavčar 2002, 98), ko pravi, da so dejavniki javnosti pomemben element pri opredeljevanju strateških zadev ter določanju primernih strateških ukrepov in dejavnosti.

Navadno je državna uprava kljub svoji dolgoročnosti usmerjena k načinu dela, ki ga zahteva trenutno stanje. Reševanje problemov v danem trenutku ima značaj krizne situacije, v kateri se nekontrolirano porabi znatno več virov, kot je to potrebno.

Preventivno ravnanje je v današnjem turbolentnem in globalnem okolju pravzaprav nujno za obstoj organizacije v zasebnem sektorju. Mogoče je le takrat, ko pristopimo k analitičnemu vrednotenju različnih možnih scenarijev prihodnosti s pomočjo dolgoročnega strateškega načrtovanja. Strateško načrtovanje samo po sebi ne more zagotoviti pravilne odločitve, ampak le omogoča organizaciji prepoznati morebitne težave in nakazati možne rešitve. Njegov namen je omogočiti analitičen pristop, ki omogoča tako preventivno delovanje kot tudi delovanje, usmerjeno v prihodnost (Stanonik 2000, 309).

Strokovne podlage za strateške odločitve pripravlja posebna strokovna organizacijska enota, ki je štabno organizirana. V praksi so to planski oddelki, ki so štabne službe, kar je ena od najustreznejših oblik, ki omogoča strokovnost, nevtralnost (nevtralno od poslovnih funkcij, pod pogojem, da ni vključena v finančni sektor) (Rozman in drugi 1993, 96). V naši državni upravi je to posebna vladna

služba,⁷⁷ ki je samostojna, njen predstojnik je odgovoren neposredno predsedniku vlade. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo.⁷⁸

Strateški menedžment je ena od glavnih funkcij vlade in posredno organov državne uprave. Da je izvajanje strateškega menedžmenta v okviru državne organizacije v pristojnosti vlade, izhaja tudi iz pozitivne pravne zakonodaje, in sicer Zakon o Vladi Republike Slovenije⁷⁹ določa, da je vlada odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlada strateško odloča v primerih, ko planira razvoj države in urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.⁸⁰ Vlada v skladu z ustavo, zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Dokumenti razvojnega načrtovanja so strateški in izvedbeni dokumenti⁸¹ ter nekateri drugi dokumenti, ki po vsebini tudi pomenijo razvojno načrtovanje. Ti dokumenti so na primer: (1) resolucija o nacionalnih razvojnih projektih, (2) nacionalni strateški referenčni okvir, (3) področne in sektorske strategije, resolucije in programi razvoja, ki jih pripravlja vlada v skladu z nacionalno zakonodajo in sprejetim programom dela, in (4) razvojni dokumenti, ki jih vlada pripravlja ali sodeluje pri njihovi pripravi v skladu s pravnim redom Evropske unije ali v skladu s pravili mednarodnih organizacij.

⁷⁷ Urad RS za makroekonomske odnose in razvoj (UMAR).

⁷⁸ 25. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

⁷⁹ 4. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

⁸⁰ 2. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

⁸¹ Eden od najpomembnejših dokumentov, ki ga je vlada v zadnjem času sprejela v zvezi z razvojno politiko, je bila Strategija razvoja Slovenije v obdobju 2006–2013 (SRS), sprejeta leta 2005. Pred tem so bili pomembni strateški dokumenti Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS) iz leta 2001, Državni razvojni program za obdobje 2001–2006, Enotni programski dokument za obdobje 2004–2006, bile so tudi področne strategije, na primer Strategija RS v informacijski družbi za obdobje 2003–2006. Leta 2007 je bil za to področje sprejet nov dokument, in sicer Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji. Na ravni vlade je potekala priprava izhodišč Državnega razvojnega programa za obdobje 2007–2013 (DRP) in Nacionalnega strateškega referenčnega okvira za obdobje 2007–2013 (NSRO) za črpanje sredstev strukturnih skladov. Oblikovanih je bilo več programov reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji ipd.

Poleg navedenih dokumentov so predmet sodelovanja in usklajevanja tudi drugi dokumenti, ki vsebujejo sektorske in regijske politike, ter tudi druga vladna gradiva, kadar po svojih učinkih presegajo resorne in regijske razvojne cilje in tako pomembno vplivajo na doseganje skupnih razvojnih ciljev vlade.

3.2.4.2 Urejenost za doseganje ciljev – skladne strukture v okviru razvojne politike

Urejenost organizacije je temeljno orodje, ki ga imajo menedžerji za obvladovanje organizacije. Obvladovanje organizacije, da učinkovito in uspešno dosega zastavljene cilje, je temeljna naloga menedžmenta. Urejenost organizacije vpliva predvsem na rutinske odločitve v okviru organizacije. Posredno pa urejenost vpliva tudi na intuitivno odločanje, saj je primerno podrejanje urejenosti oblika obnašanja, ki jo organizacija terja od sodelavcev (Tavčar 2002, 166).

Urejenost organizacije temelji na oblikovanju različnih struktur (regulatorne (normativne), kadrovske, finančne, dejavnostne (programske), informacijske, organizacijske in druge strukture) kot kombinacija sestavin, ki so med seboj odvisne in povezane. Le-te lahko podpirajo ali pa zavirajo uresničevanje politike organizacije, ker gre v resnici za resurse (vire) organizacije (Kralj 1992, 29).

a) Organizacijska struktura

Izvršilna veja oblasti s svojimi predpisi narekuje oblike organiziranosti državne uprave in se pri tem naslanja na različne oblike organiziranosti. Najbolj znane strukture organizacije so strukture z vidika členjenosti in z vidika poslovođenja.

Urejenost organizacije v tradicionalnem pomenu obsega členjenost organizacije kot razporeditev pristojnosti in odgovornosti (navpično členjenje) ter horizontalno delitev dela v organizaciji (prečno členjenje). Širše pojmovanje urejenosti obsega še obvladovanje procesov, to je poteka osnovnih dejavnosti organizacije, ter sisteme, pri katerih gre za vsebinska pravila obnašanja, ki prežemajo organizacijo. Najširše

pojmovanje urejenosti obsega še povezovanje posameznikov, skupin in organizacij. V tej nalogi o procesih⁸² in sistemih ne govorimo, poudarek je le na strukturah.

V literaturi je obravnavana predvsem struktura organiziranosti. Znana je Chandlerjeva definicija strukture organiziranosti, za katero velja, da mora zagotavljati delovni okvir upravljanja, poslovođenja, izvrševanja in izvajanja v organizaciji (Chandler 1966, 16). Strukturo določa strategija.

Za organizacijsko strukturo je značilno, da temelji na delitvi dela ter je prečno in navpično členjena. Odvisna je od nalog organizacije, ker so naloge izhodišče vsakega organiziranja. V tem pomenu Pusić definira organiziranje kot: »Organiziranje je proces delitve dela in istočasnega systemskega povezovanja delovnih operacij, razdeljenih med različne ljudi, opremljene z materialnimi sredstvi z namenom izvršitve določenih nalog.« (Pusić 2002, 166).

Prečna (horizontalna, vodoravna) členjenost pomeni delitev dela oziroma tako organizacijsko strukturo, ko delovna opravila, ki morajo biti izvedena, povežemo v delovne naloge in te dodelimo delovnim mestom in s tem zaposlenim. Delovna mesta povežemo v oddelke, te v večje enote in te nazadnje v organizacijo. Tavčar prečno členjenost razvrsti po funkcijah (razvoj, trženje, proizvodnja, finance), po programih (izdelki, storitve uporabniki itd.) in po dejavnostih – procesih (tehnologijah) (2002, 173).

Po delitvi dela je treba pristopiti k obratnemu procesu, koordinaciji dela posameznikov v enoten delovni proces. Koordinacija je povezovanje dela. Najpogosteje se izvaja z združevanjem določenih delovnih opravil po funkcijah, kjer se kot funkcija razume skupina podobnih poslov, ki predstavljajo celoto glede na ostale posle. Koordinacija mora biti systemska, elastična, trajna. Kot posebni metodi

⁸² Več o povezanosti med procesi, normativno strukturo in informacijsko tehnologijo glej v Krneta Dubravka, Tomaž Boh in Franci Demšar. 2010. The interplay among processes, legal regulations and information technology: implications for the public administration. *Int. J. Management and Enterprise Development*. 8(1), 32–45.

koordinacije se v državni upravi največkrat omenjata metoda funkcionalizacije in hierarhizacija.⁸³ Gre za navpično (vertikalno, hierarhično) dimenzijo členjenosti.

Navpično členjenje odraža oblast, opredeljuje odrejanje in odločanje, informiranje in poročanje v organizaciji. Oblast v organizaciji kažejo razmerja, utemeljena na moči, statusu in hierarhiji v organizaciji (Kast in Rosenzweig 1985, 234).

Razpored pristojnosti in odgovornosti med posamezniki in enotami organizacije pove, kdo v organizaciji komu naroča in kdo komu poroča. To je podlaga delegiranja, ki omogoča obvladovanje organizacije (Tavčar 2002, 171).

Najbolj znane strukture organizacije z vidika členjenosti so na primer: (1) funkcijska struktura (opravlja se pod enim vodstvom – racionalnost, toda slaba prilagodljivost); (2) produktna (divizijska, panožna) – funkcije so v organizaciji decentralizirane na ravni programa (prilagodljiva, preveliko osamosvajanje programov); (3) matrična (kombinacija divizijske in funkcijske) – fleksibilna, slabost je v skupnem odločanju, kooperativnem vodenju, pristojnosti niso dovolj opredeljene; (4) trapezoidna; (5) mrežna in virtualna – mreža podjetij, ki sodelujejo v proizvodnji izdelka; temelji na informatiki; (6) procesna struktura – prehod iz navpične v vodoravno urejenost, ki obsega vršno raven, vodje procesov in time v procesih. Pri izbiranju urejenosti, na primer med funkcijsko, programsko, matrično členjenostjo, kaže upoštevati vrsto dejavnikov: negotovost, tehnologijo, kompleksnost, pomen pravočasnosti, diferenciranost programov, število odjemalcev. Najpogostejše organizacijske strukture, ki so urejene z vidika poslovođenja, so: (1) linijska – hierarhična, piramidna (za hitro odločanje, ob malo zavzetih sodelavcih, za rutinsko odločanje, tekoče trakove); (2) funkcijska – delitev dela med specialiste za administrativna in tehnična dela (se malo uporablja); (3) štabno-linijska; (4) interakcijsko-funkcionalno-timska in (5) kombinirana (Tavčar 2002, 173).

⁸³ Funkcionalizacija je združevanje upravne dejavnosti v večje ali manjše skupine podobnih poslov, ki predstavljajo samostojne enote. Hierarhizacija predstavlja vzpostavljanje reda med različnimi funkcijami in njihovimi nosilci tako, da se konkretnije funkcije uvrščajo v splošne, te v bolj splošne, da dobimo določeno piramido funkcij. Funkcije na isti stopnji so medsebojno koordinirane, funkcije na različnih stopnjah pa so medsebojno hierarhizirane.

V okviru državne organizacije se v državni upravi poleg tradicionalne organiziranosti, kot so linijska organiziranost, funkcionalna, štabno-linijska organizacija, pojavljajo na podlagi NJM tudi nove oblike organiziranosti, kot sta projektna in procesna organiziranost. V državni organizaciji se za organiziranje državne uprave v glavnem uporablja štabno-linijska organizacija. Ta tip organizacije se uporablja tudi v mnogih modernih, velikih, največjih podjetjih in drugih organizacijah v različnih oblikah. Štabno-linijska organiziranost se v državni organizaciji pri organiziranju ministrstev kombinira s projektno in procesno organizacijo. V našem pravnem redu je varianta projektne organiziranosti posredno urejena v Zakonu o javnih uslužbencih.⁸⁴

b) Pozitivnopravna ureditev glede organizacijske strukture

Zakon o Vladi Republike Slovenije je določil, da število ministrstev, njihove pristojnosti in organizacijo določa zakon, in sicer je to Zakon o državni upravi. Skupne temelje za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest je določila vlada s svojim predpisom,⁸⁵ v katerem so bila upoštevana teoretična spoznanja s področja organizacijskih znanosti, izhodišča pa so izhajala iz načel NJM.

Vlada je v svojem aktu določila temeljna načela za oblikovanje notranjih organizacijskih enot, ki jih mora minister pri določanju notranje organizacije ministrstva upoštevati. Ta načela so: (1) notranja organizacija ministrstva mora biti prilagojena poslanstvu in nalogam organa ter poslovnim procesom, ki potekajo v organu; ter (2) zagotavljati mora strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvajanje nalog; učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog; usmerjenost organa k uporabnikom njegovih storitev in učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.⁸⁶

Vlada s svojim predpisom določi tudi glavno vsebino akta o organizaciji⁸⁷ ter opredeli izhodišča za oblikovanje notranjih organizacijskih enot, določi kriterije in merila za njihovo oblikovanje, opredeli vsebino akta o notranji organizaciji in sistemizaciji,

⁸⁴ 98. člen Zakona o javnih uslužbencih.

⁸⁵ Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

⁸⁶ 7. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

⁸⁷ 8. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

izhodišča glede uradniških delovnih mest, položajev, razvrstitev strokovno-tehničnih delovnih mest itd. V ministrstvu se lahko oblikujejo različne notranje organizacijske enote, na primer kabinet, direktorat, sekretariat, urad, sektor, oddelek, center, služba, glavna pisarna, območna enota, izpostava, referat, krajevni urad, diplomatsko predstavništvo in konzulat.⁸⁸

Vlada je v okviru razvojne politike prav tako določila izhodišča in usmeritve za poslovanje ministrstev, in sicer glede (1) poslovanja upravnih organov s strankami, (2) komunikacije z drugimi javnostmi in zagotavljanja javnosti dela, (3) poslovnega časa, (4) uporabe uradnih stavb, prostorov in opreme ter zagotavljanja varnosti oseb in premoženja pa tudi informacijske varnosti, (5) upravljanja z dokumentarnim gradivom (evidentiranje, vodenje rokovnikov, odprema gradiva), vročanja dokumentov v fizični in elektronski obliki, hrambe dokumentarnega gradiva, (6) uradnih dejanj pridobivanja in posredovanja podatkov, (7) poslovanja v jezikih narodnih skupnosti in (8) nadzora nad izvajanjem tega akta. To izhodišče je vlada upoštevala pri pripravi akta, ki ureja upravno poslovanje.⁸⁹

Teorija ugotavlja, da je bilo eno od ciljnih področij preobrazbe slovenske javne uprave povečati notranjo učinkovitost dela in operativne sposobnosti v ministrstvih ter vzpostaviti ustrezne nadzorne mehanizme in boljše uveljavljanje odgovornosti (Kovač 2000, 281).

c) Kadrovska struktura

Osnovni dejavnik v vseh organizacijah, torej tudi v sistemu državne uprave, so ljudje. Izkušnje kažejo, da je treba angažirati ljudi z ustreznimi vrednotami in postaviti vsakega na delovno mesto, kjer bo lahko kar najbolje uporabil svoje sposobnosti. Izbira ljudi, njihovo razporejanje na ustrezna delovna mesta in položaje ter vzpostavljanje pogojev in odnosov, v katerih bodo ljudje najpopolneje razvili svojo aktivnost za uresničevanje zastavljenih ciljev državne organizacije, ki se nanaša na izvršilni del oblasti, je vsebina kadrovske politike.

⁸⁸ 9. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

⁸⁹ Uredba o upravnem poslovanju.

Temeljni dejavnosti, ki ju teorija navaja za področje zasebnega in javnega sektorja v zvezi s problematiko kadrov, sta planiranje in razvoj kadrov, ki obsegata: (1) načrtovanje prihodnjih potreb: koliko in kakšne ljudi glede na njihove zmožnosti bo organizacija potrebovala za delovanje v prihodnosti; (2) načrtovanje prihodnje oskrbljenosti: koliko sedanjih sodelavcev bo v prihodnosti zapustilo organizacijo; (3) načrtovanje prihodov in odhodov: kako naj organizacija pridobi sodelavce, ki jih potrebuje, in kako naj jo zapustijo tisti, ki jih ne rabi več; (4) načrtovanje osebnega razvoja: kako naj potekajo usposabljanje, premeščanje in napredovanje, da bo organizacija vseskozi oskrbljena z zmožnimi in izkušenimi sodelavci (Tavčar 2002, 141). Nobene ovire ni, da navedeni dejavnosti ne bi veljali tudi za javne uslužbenke v državni upravi.

Potrebe po kadrih se načrtuje s kadrovskimi načrti. Minister, pristojen za javno upravo, je po Zakonu o javnih uslužbencih pooblaščen, da predpiše način za pripravo in predložitev predlogov kadrovskih načrtov državnih organov. Na tej zakonski podlagi je bil sprejet predpis,⁹⁰ ki med drugim določa usmeritve, pravila in postopke za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov ministrstev.

Poleg kadrovskega načrtovanja vlada na podlagi zakona, ki ureja področje javnih uslužbencev,⁹¹ določa tudi strategijo oziroma načine uresničevanja ciljev na področju politike izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja zaposlenih v državni upravi, ki zajema vsebine, pomembne za vse organe državne uprave.

Vprašanja razvrščanja, nagrajevanja, odgovornosti, pravne vezanosti in druga vprašanja o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev so urejena s pravnimi predpisi posamezne države, tudi naše. Zakon o javnih uslužbencih določa, da pravice in dolžnosti delodajalca v organu državne uprave izvršuje predstojnik, vlado pa pooblašča, da lahko z uredbo določi enotna pravila oziroma merila za odločanje organov državne uprave o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev v skladu z zakonom in s kolektivnimi pogodbami, ki jih sklepa vlada. Nekatere skupine javnih uslužbencev v državnih organih (diplomati, poklicni pripadniki Slovenske vojske, javni uslužbenci na področju obrambe ter zaščite in reševanja, policisti, inšpektorji itd.),

⁹⁰ Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov.

⁹¹ 103. člen Zakona o javnih uslužbencih.

imajo ta vprašanja s posebnimi zakoni urejena drugače, kot so urejena v omenjenem zakonu. Če je potrebno, se zaradi specifične narave njihovih nalog oziroma zaradi izvrševanja posebnih dolžnosti in pooblastil nekatere zadeve konkretizirajo v splošnih aktih posameznih pristojnih ministrstev.

Druga izhodišča razvojne politike glede uslužbenskega sistema, ki jih morajo državni upravni organi upoštevati, se nanašajo na skupna pravila glede postopka za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave,⁹² glede trajanja in izvedbe pripravništva,⁹³ glede postopka in pogojev za napredovanje v višji naziv za organe državne uprave in glede napredovanja javnih uslužbencev v plačne razrede. Vlada ima pravno podlago za urejanje slednje materije v zakonu, ki ureja sistem plač v javnem sektorju.

d) Materialna struktura

Razvojno politiko v zvezi z materialno strukturo ministrstev določa vlada s tem, da določa razvojne cilje in strategije za njihovo izvrševanje z akti, ki jih v ta namen sprejema. Vlada na podlagi zakonskih določb sprejme vrsto pravnih predpisov in drugih aktov finančne narave. Materialno strukturo predstavljajo sredstva za delo v organizaciji.

Sredstva za delo (ali širše: »zmožnosti«) so: (1) materialna sredstva (finančna sredstva in drugi vložki, od materiala do energije, naprav in strojev, stavb itd.) ter (2) nematerialna sredstva (delavci z znanjem, veščinami, izkušnjami in prizadevnostjo ter tudi druge nematerialne vrednote, kot so znanje, pravice, ugled in še kaj), ki organizaciji omogočajo doseganje ciljev (Tavčar 2002, 76).

Finančna sredstva spadajo med najpomembnejša sredstva vsake organizacije. Med najpomembnejše dejavnosti vlade nedvomno sodita priprava in izvrševanje naslednjih dokumentov zvezi s finančno politiko. Sprejeti mora (1) proračunski memorandum – ki je akt vlade, ki predstavlja ekonomsko in javnofinančno razvojno

⁹² Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih.

⁹³ Uredba o trajanju in izvedbi pripravništva.

politiko države in pri pripravi katerega vlada izhaja iz ekonomskih razmer in dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ter (2) konsolidirano premoženjsko bilanco države. Poleg tega mora pripraviti predloge naslednjih aktov: (1) predlog državnega proračuna z obrazložitvami; (2) predlog programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto z obrazložitvami; (3) predloge zakonov, ki so potrebni za izvršitev predloga državnega proračuna; (4) po potrebi mora pripraviti predlog rebalansa države; (5) predlog zaključnega računa proračuna.

Po zakonu, ki ureja javne finance, je minister, pristojen za finance, pooblaščen, da predpiše navodila za pripravo predloga državnega proračuna, členitev vsebine proračuna, skupne osnove za postopke dela finančnih služb. Podrobneje pa tudi uredi načine prevzemanja obveznosti in obveščanja o prevzetih obveznostih ter načine izplačil iz državnega proračuna.⁹⁴

Na predlog ministra, pristojnega za finance, vlada predpiše podrobnejše postopke in metode prodaje, zamenjave in oddaje v najem finančnega premoženja države. Predlog letnega programa prodaje državnega finančnega premoženja določi vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance.

Vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo, predpiše natančnejše pogoje in postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države ter podatke, ki se vpisujejo v letne načrte ravnanja s stvarnim premoženjem.⁹⁵ Ravnanje s stvarnim premoženjem pomeni pridobivanje, razpolaganje in upravljanje s stvarnim premoženjem.

Ravnanje s stvarnim premoženjem države se lahko izvede na podlagi sprejetega posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem države. Vladni predpis določa bistvene elemente vsebine posamičnega programa.⁹⁶ Vlada v tem svojem predpisu tudi konkretizira, v katerih pravnih poslih ravnanja s stvarnim premoženjem v upravljanju ministrstev bo sama odločala in v katerih bo odločal predstojnik upravljavca (v ministrstvu je to minister) ali oseba, ki jo predstojnik za to pooblasti.

⁹⁴ Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

⁹⁵ Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.

⁹⁶ Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.

Premično premoženje države se pridobiva na podlagi predpisov, ki urejajo javno naročanje. Temeljna načela in izhodišča glede postopkov javnega naročanja zelo natančno predpisuje zakon, ki ureja javno naročanje, in le glede nekaterih vprašanj nalaga vladi, da jih uredi s svojimi akti. Vlada je v zvezi z navedenim sprejela več aktov, ki konkretizirajo zakonske določbe.⁹⁷ Ta zakon pooblašča ministrstvo, pristojno za finance, da na ravni razvojne politike sprejme s predpisom skupna pravila o vrstah in načinu zbiranja podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu.⁹⁸

Razvojna politika pomeni opredeliti vizijo (razvojno najpomembnejše cilje) in jo konkretizirati s smermi razvoja (razvojno strategijo). Za razvojno politiko je pomembno strateško odločanje. Izvajanje strateškega menedžmenta v okviru državne organizacije je v pristojnosti vlade. Vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države. V zvezi s temeljnimi elementi razvojne strategije je bil poudarek razprave na urejenosti, ki je glavno orodje vlade. Opredelili smo temeljne akte (pravne in druge), s katerimi vlada v okviru razvojne politike določa posamezne strukture, ki se v okviru razvojne politike državne organizacije nanašajo na ministrstva. S tem smo obenem dokazali, da se najpomembnejše sestavine razvojne politike, ki jih določa teorija politike organizacije, pojavljajo tudi kot sestavine razvojne politike, ki se nanaša na ministrstvo. Z razpravo v tem poglavju smo delno uresničili drugi cilj, ki smo ga zapisali v prvem poglavju z namenom utemeljitve temeljne hipoteze te naloge.

3.3 DRŽAVNA UPRAVA KOT POSLOVNI SISTEM

⁹⁷ Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih; Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju; Uredba o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po Zakonu o javnem naročanju; Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje.

⁹⁸ Pravilnik o vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu na podlagi Zakona o javnem naročanju in načinu njihovega zbiranja; Pravilnik o vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu na podlagi Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev in načinu njihovega zbiranja.

V okviru tega poglavja želimo odgovoriti na vprašanja, v kakšni obliki se določa politika v ministrstvu ter ali minister pri določanju in izvajanju tekoče politike oziroma vodenju ministrstva izvaja temeljne funkcije menedžmenta in na kakšen način.

3.3.1 Ministrstvo kot poslovni sistem – določanje tekoče politike

Tekoča politika⁹⁹ izhaja iz temeljne in razvojne politike. Subjekta, ki odločata o temeljni in razvojni politiki, sta državni zbor in vlada, naloga ministrstva pa je konkretizirati temeljno in razvojno politiko s tekočo politiko. Vse aktivnosti v okviru tekoče politike ministrstva potekajo kot proces vodenja (menedžerska dejavnost).

Tekoča politika se odvija v okviru letnega planiranja (lahko tudi za dve leti ali manj od leta, odvisno od dolžine procesov), v katerem prevladujeta stvarnejša uporaba in pogosto tudi bližji cilj v kratkem roku. Opredeli se v letnih programih vlade in letnih delovnih programih ministrstev (opredelitev operativnih ciljev in nalog). Za določanje (snovanje in planiranje) in izvajanje tekoče politike je odgovoren minister.

Za uresničevanje tekoče politike je v začetku pomembno planiranje. Mellerowicz (1963, 112–114, 133, v Kralj 1992, 297) ugotavlja, da je naloga planiranja izvedba s politiko sprejetih odločitev v obliki vnaprej preišljenih ukrepov.

Menedžment si v okviru izvršilnega odločanja oziroma poslovanja zamisli cilje in poti za njihovo uresničitev.¹⁰⁰ Vnaprej usklajuje poslovanje vsebinsko, časovno, prostorsko. Planiranje (poslovanja) organizacije je začetna funkcija menedžmenta (Rozman v Možina in drugi 2002, 57).

Za izvajanje tekoče politike je nadalje zelo pomembna urejenost organizacije, ki je temeljno sredstvo za usmerjanje dejavnosti zaposlenih pri doseganju ciljev. Tako kot

⁹⁹ Tekoča politika je izraz, ki ga uporablja teorija politike organizacij. V teoriji prava družb se je uveljavil izraz operativno vodenje oziroma poslovanje.

¹⁰⁰ Opis temeljnih funkcij menedžmenta je povzet po Rozman v Možina in drugi 2002, 57–58.

pri vsaki politiki so elementi urejenosti v organizaciji strukture, in sicer normativna, organizacijska, kadrovska, materialna, informacijska idr.

Da sploh pride do izvedbe, mora menedžment skupno delovno nalogo (postavljeni cilj) smiselno razčleniti in prenesti v izvajanje zaposlenim. Zamišljanje delovnih nalog, odgovornosti, avtoritete in mesta v komunikacijski strukturi, to je določitev enotnih struktur, njihova uskladitev v menedžerski strukturi in določitev mesta posameznika v njej, se imenuje organiziranje (Rozman v Možina in drugi 2002, 57).

V zvezi z organizacijsko strategijo se v okviru tekoče politike opredelijo in določijo pristojnosti in odgovornosti kot podlaga za delegiranje, racionalno delitev dela in notranjo organizacijo dela.

Kadrovanje je funkcija, ki sledi organiziranju ter ponavadi vključuje rekrutiranje in izbiro zaposlenih, njihovo namestitev, ocenjevanje njihovega dela, nagrajevanje, napredovanje, odpuščanje, planiranje kariere in seveda razvijanje zmožnosti zaposlenih (ang. human resources management). Kadrovska politika tvori bistveni del tekoče politike, ker so ljudje temeljni element vsake organizacije.

Poleg usmerjanja dejavnosti z urejenostjo je naslednji pomemben element politike usmerjanje interesov udeležencev organizacije, to pa se izvaja z vodenjem (vodenje kot ena od funkcij menedžmenta oziroma vodenje v ožjem pomenu). Minister kot vodja s svojo močjo obvladuje sodelavce bodisi posamezno bodisi v skupinah. Za vsak menedžment je značilno, da uporablja moč za obvladovanje nasprotij ter spodbujanje, usmerjanje in nadziranje zaposlenih.

Menedžer mora svoje zamisli o delu posameznikov in skupin sporočiti sodelavcem, se o njih pogovoriti z njimi in jih pojasniti. Zaposleni morajo biti za delo motivirani; tisto, kar jim bo uspešna izvedba dela prinesla, mora biti jasno in zaželeno. Zaposleni so člani organizacije prav zaradi koristi, tj. doseganja svojih ciljev. Obenem morajo zaposleni zaupati menedžerju, da bodo za izvedeno delo dobili nagrado. To menedžer doseže s svojo osebnostjo in delovanjem. V zadnjem primeru govorimo o vodenju v ožjem pomenu (ang. leadership), ko menedžer s svojimi lastnostmi in ravnanjem vpliva na druge, da sodelujejo pri uresničevanju ciljev organizacije. Te štiri

processe skupaj (kadrovanje, komuniciranje, motiviranje, vodenje) šteje teorija za vodenje v smislu vodenja ljudi, in sicer kot eno od menedžerskih funkcij (Rozman v Možina in drugi 2002, 58).

Sledi izvedba, ki ni menedžersko delo, vendar menedžerji spremljajo izvedbo pri posameznikih, v organizacijskih enotah in v organizaciji kot celoti. S spremljanjem ugotovijo, kakšni so dejanski rezultati. Te rezultate primerjajo s planiranimi rezultati, čemur sledi ugotavljanje odstopanj. Ko ugotovijo razloge za odstopanja, morajo ustrezno ukrepati. Ta proces se imenuje nadziranje (Rozman v Možina in drugi 2002, 58).

Nadziranje je izhodišče usmerjanja, s katerim menedžment zagotavlja skladnost delovanja organizacije in zaposlenih.

Nekateri teoretiki namesto o nadziranju govorijo o evalvaciji, na primer Crosier, ki meni, da birokratske organizacije trpijo predvsem zato, ker nimajo evalvacijskega »feedbacka«. Evalvacijski »feedback« temelji na evalvaciji kot ključni funkciji menedžmenta. Šele z evalvacijo je zaokrožen poslovni cikel in šele z evalvacijskim »feedbackom« prerastejo posamične akcije menedžmenta v sklenjen dinamični proces. Vključevanje evalvacije v poslovni cikel pa pomeni tudi to, da so netržno regulirane javne organizacije izenačene z zasebnimi, tržno reguliranimi organizacijami (Crosier 1964 v Možina in drugi 1994, 945–946).

V nadaljevanju bomo opredelili vse omenjene menedžerske funkcije, in sicer planiranje, organiziranje, vodenje in nadzor, ki jih izvaja minister v okviru vodenja ministrstva.

3.3.2 Planiranje tekočih ciljev

Bistveni dokumenti, ki jih v okviru menedžerske funkcije planiranja za določanje in izvrševanje tekoče politike ministrstva sprejme minister, so poslovni načrt, letni program dela, predlog finančnega načrta, načrt kadrovskih virov in načrt izobraževanja in usposabljanja.

a) Poslovni načrt (politika ministrstva)

Minister ima pri udejanjanju temeljnih usmeritev vlade in pri oblikovanju tekoče politike za doseganje ciljev za uresničevanje temeljnih programskih usmeritev pomembno vlogo. Veljavna zakonodaja pojma »vodenje ministrstva« ne opredeli; ne določa aktivnosti ministra pri vodenju ministrstva. Zelo pomemben dokument, ki bi ga moral sprejeti vsak organ vodenja, je program dela oziroma poslovni načrt. Niti zakonodaja niti podzakonski akti ne predpisujejo ministru obveznosti, da bi sprejel tak akt. Toda za učinkovito izvajanje svojih funkcij in nalog je zelo primerno, da minister najmanj ob nastopu svojega mandata in nato na primer na polovici štiriletnega mandata sprejme programski dokument (poslovni načrt), ki pomeni politiko ministrstva in bi moral biti med akti poslovanja najpomembnejši dokument ministrstva.

Poslovni načrt ministrstva naj bi temeljil na političnih načrtih, zapisanih v različnih aktih, kot so resolucije nacionalnih razvojnih programov in programov za posamezna resorna področja, v strategijah vlade in v drugih usmeritvah vlade pa tudi v predpisih parlamenta in vlade.

Vsebinsko mora biti poslovni načrt rezultat načrtnega dela ministrstva na treh ključnih procesih, in sicer na: (1) prepoznavanju nacionalnih potreb na področju dela ministrstva, (2) načrtovanju dela z jasno opredeljenimi potrebami, cilji in načini za uresničevanje teh ciljev ter (3) zagotavljanju ustreznih finančnih in kadrovskega virov za delo ministrstva.

Cilji, ki jih tekoča politika ministra vsebuje, so daljši (dveletni) in krajši (letni). Ti cilji imajo širši vpliv na področja dela, ki jih ureja ministrstvo. Tekoča politika pa opredeli tudi cilje, ki so pomembni za urejanje delovanja ministrstva. Cilji se morajo torej nanašati na dejavnost ministrstva, izvajanje nalog v okviru te dejavnosti in urejanje podpornih (spremljajočih) dejavnosti, potrebnih za uspešno delo ministrstva.

Vsebina poslovnega načrta ministrstva naj bi vsebovala skupna izhodišča in poslovne načrte posameznih področij dela znotraj ministrstva, temelječe na skupnih izhodiščih. Skupna izhodišča naj bi vsebovala: (1) splošen opis, zakonske podlage in druga izhodišča ministrstva, (2) poslanstvo in ključne dejavnosti ministrstva, (3)

politiko ministrstva z opredelitvijo ciljev in strategij, (4) finančni načrt ministrstva za tekoče leto ter na koncu (5) letni program dela ministrstva.

V poslovnem načrtu je treba tudi opredeliti notranje podporne dejavnosti, kot so finančna, pravna, administrativna, kadrovska dejavnost, razvoj kadrov, odnosi z javnostmi, računalništvo in informatika, vodenje sistema kakovosti, vzdrževanje, ki so ključne za ustrezno izvajanje dejavnosti ministrstva. Pri tem je pomembna opredelitev osnovnih aktivnosti podpornih dejavnosti, ki zagotavljajo uspešnost in učinkovitost poslovanja. Tu so našteje podporne dejavnosti, ki se pojavljajo v večini ministrstev. Nekatera večja ministrstva imajo lahko tudi nekatere druge podporne dejavnosti ali pa nekatere od naštetih organizirane drugače.

V zvezi z dolgoročnimi cilji skupna izhodišča zajemajo ključne cilje na področjih dela ministrstva, in sicer se poda kratek informativni pregled po posameznih organizacijskih enotah in področjih dela ministrstva. Pri ključnih ciljih za podporo delovanja ministrstva se podajo cilji, ki se nanašajo na funkcije in naloge, ki jih izvajajo minister in vodje največjih organizacijskih enot (direktorji direktorats in generalni sekretar).

Vsebina ključnih ciljev za podporo delovanja ministrstva bi se morala nanašati predvsem na prilagoditev delovanja ministrstva v skladu s sprejeto zakonodajo in strategijo razvoja slovenskega javnega sektorja, medresorsko sodelovanje, mednarodno sodelovanje, ustrezno notranjo organiziranost, na informacijsko-tehnološko podporo vodenju in načrtovanju ministrstva, uvajanje kakovosti po določenih standardih, zagotavljanje potrebne opreme, reševanje prostorskih vprašanj ipd. Podati je treba tudi izhodišča in določiti predvidene vire za izvajanje slednjih ciljev. Ker se podrobnosti o teh ciljih navedejo v poslovnih načrtih posameznih enot oziroma področij dela ministrstva, je priporočljivo zaradi preglednosti finančne vire za izvedbo teh ciljev navajati v poslovnih načrtih posameznih enot oziroma področij.

V poglavju o kratkoročnih ciljih se na enak način kot za dolgoročne cilje strukturira poslovni načrt, le z vsebinskega vidika se kratkoročni cilji bolj konkretizirajo.

Pomemben cilj za podporo dejavnosti ministrstva, ki bi moral biti vključen v tekočo politiko ministrstva, je uvajanje kakovosti v poslovanje ministrstva. Z uvajanjem kakovosti se lahko doseže dvig sposobnosti ministrstva za izvedbo zahtevnih in novih nalog v prihodnosti, upoštevajoč cilje upravne reforme v Sloveniji po zmanjšanju števila zaposlenih v javni upravi, pa tudi poveča učinkovitost dela ministrstva. Za doseg takih ciljev je treba sistematično pristopiti k dvigu kakovosti skladno z izbranimi sistemi, kot so sistemi ISO ter samoocenjevalni modeli, kot sta CAF in EFQM,¹⁰¹ ki so v evropskih javnih upravah najbolj v uporabi.

Dejavnost, ki je izjemnega pomena za izvajanje menedžerske dejavnosti, je informacijsko-tehnološka (IT) podpora. Gre za IT podporo pri avtomatizaciji rutinskih opravil ter pri organizirani vzpostavitvi baz podatkov za podporo vodenju in načrtovanju dela (baze podatkov o stanju sistemov, ki jih ureja ministrstvo, in o stanju notranjega poslovanja – obvladovanje stroškov in rezultatov dela).¹⁰²

Poslovni načrti posameznih organizacijskih enot se strukturirajo na enak način kot poslovni načrt ministrstva, le da se z vsebinskega vidika bolj konkretizirajo. V poglavju o ciljih organizacijske enote se posebej izpostavijo cilji po dejavnostih. Za vsak cilj posebej se navedejo opis cilja, začetek aktivnosti, rok za doseg cilja, indikator doseganja cilja in po možnosti metoda za merjenje stopnje izpolnjenosti cilja (ankete, vprašalniki).

b) Letni program dela

Povzetek poslovnega načrta ministrstva naj bi bil predstavljen v obliki preglednice, v kateri bi bili navedeni cilji in naloge, ki se na te cilje nanašajo, odgovorne osebe za izvedbo nalog, začetek aktivnosti, vmesni roki pri izvedbi naloge, končni rok, sodelujoči (projektne in delovne skupine, druge organizacijske enote, posamezne osebe), povezave z drugimi sektorji in službami v okviru samega ministrstva ali državne uprave ter način obveščanja javnosti (uradni list, spletne strani, sredstva

¹⁰¹ CAF (Common Assessment Framework) in EFQM (European Framework Quality Model – evropski model poslovne odličnosti) sta modela za povečanje kakovosti v organizaciji. Model CAF je ponujen kot pomoč javni administraciji v EU z namenom razumeti in uporabljati tehnike vodenja kakovosti (quality management – QM) v javni administraciji.

¹⁰² V državni upravi je za področje financ vzpostavljena znana informacijska podpora s sistemom MFERAC.

javnega obveščanja). Povzetek poslovnega načrta je v bistvu letni program dela ministrstva in je sredstvo za svojsko izražanje politike ministrstva kot časovna razporeditev odločitev, ciljev, nalog za doseganje temeljnih in razvojnih ciljev na družbenem področju, resorju, za katerega je z vidika državne uprave odgovorno ministrstvo.

Postopek oblikovanja letne politike ministrstva bi bil na primer naslednji: minister predstavi svoja izhodišča letne politike državnemu sekretarju in drugim vodstvenim delavcem v ministrstvu, ki nato med seboj natančneje, po potrebi tudi s pomočjo zunanjih virov, opredelijo letni program dela. Letni program dela mora biti usklajen s programom dela vlade za tekoče leto. Ta akt mora biti tudi ustrezno objavljen, da so z njim seznanjeni vsi zaposleni v ministrstvu. Primerno bi bilo, da so predvsem v zelo decentraliziranih ministrstvih vsebinski elementi letnega programa dela, odgovorne osebe, oblika programa dela, roki za pripravo dela, koordinator(-ji) in druga izvedbena vprašanja urejena z internim splošnim aktom, ki ga sprejme minister.

c) Predlog finančnega načrta

Letni program dela vsebuje planirane aktivnosti v ministrstvu. Za izvedbo teh aktivnosti so potrebna sredstva za delo. Ministrstvo pridobiva sredstva za delo iz državnega proračuna na podlagi finančnega načrta. Letni program dela ministrstva je podlaga za pripravo predloga finančnega načrta ministrstva, ki ga sprejme minister za določeno proračunsko obdobje (eno- ali večletno). Za pripravo predloga finančnega načrta je odgovoren minister. Postopek in druge aktivnosti v zvezi s pripravo predloga finančnega načrta določi minister s splošnim pravnim aktom, ki ureja finančno poslovanje v ministrstvu.

d) Predlog kadrovskega načrta

Ministrstvo sklepa delovna razmerja in upravlja s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti. S kadrovskim načrtom se prikaže stanje zaposlenosti po delovnih mestih, določi se predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih za določeno obdobje (proračunsko obdobje), prikaže se predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali prestrukturiranje delovnih mest. V njem se za določeno obdobje določi tudi najvišje možno število pripravnikov, vajencev, dijakov in študentov na

praktičnem pouku ali na podobnem teoretičnem in praktičnem usposabljanju. Predlog kadrovskega načrta mora biti usklajen s predlogom proračuna.

Minister, pristojen za upravo, predpiše način za pripravo in predložitev predlogov kadrovskih načrtov državnih organov.¹⁰³

e) Program izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja

Upravljanje človeških virov pomeni sklop najrazličnejših dejavnosti za zadovoljitev interesov organizacije in posameznika. Bistven element je sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki sega od načrtovanja in oblikovanja do izvajanja in vrednotenja. Minister je v ta namen dolžan sprejeti program izobraževanja, strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja za določeno leto.

Program izobraževanja, strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja se v skladu s finančnimi možnostmi ministrstva, ki se med letom lahko tudi spreminjajo, ponavadi pripravi na podlagi vprašalnika (analiza potreb po dodatnem znanju, interesi zaposlenih), dodatno izraženih potreb delovnega procesa ter na podlagi ciljno usmerjenega strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja kot poudarjene potrebe ministrstva. Z njim se določijo cilji, vsebina in višina sredstev.

Odraz normativne ureditve tega področja je morebitni interni splošni akt (pravila).

f) Varnostna politika

Minister je dolžan na podlagi aktov in usmeritev vlade sprejeti varnostno politiko ministrstva, s katero se zagotavljata varnost oseb in premoženja ter informacijska varnost. V okviru varnostne politike mora določiti postopke ter vzpostaviti sistem upravljanja za zagotovitev varnosti javnih uslužbencev, strank in drugih udeležencev v postopkih ter za zagotovitev nemotenega poslovanja organa, vzdrževanja reda v prostorih in zavarovanje premoženja.

¹⁰³ Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov.

Pomemben element varnostne politike ministrstva je načrt informacijske varnosti glede varovanja poslovnih skrivnosti, osebnih podatkov, tajnih podatkov in drugih varovanih podatkov. Gre za varnostni načrt tehničnih in organizacijskih ukrepov varovanja podatkov.

Minister posebej sprejme načrt varovanja tajnih podatkov ter glede na stopnjo tajnosti podatkov in oceno ogroženosti podrobneje predpiše fizične, organizacijske in tehnične ukrepe ter postopke za varovanje tajnih podatkov v določenem varnostnem območju.¹⁰⁴ Za izdelavo načrta varovanja tajnih podatkov minister določi odgovorno osebo. Ministrstvo ima lahko tudi skupni načrt varovanja z organi v sestavi.

Ukrepe in postopke varnostne politike minister lahko določi s splošnimi pravnimi akti za posamezne segmente varnostne politike, kot so na primer splošni akt o zavarovanju osebnih podatkov, splošni akt o tajnih podatkih, hišni red itd.

Za uresničevanje tekoče politike, to je določanje ciljev in nalog ter načinov za doseganje teh ciljev, je pomembno planiranje. Planiranje je zelo pomembna funkcija menedžmenta v vsaki organizaciji. Ne glede na to, da nobeden od pozitivnopravnih predpisov ne obvezuje ministra, da bi sprejel svoj planski dokument, v katerem bi bila določena politika ministrstva, smo v disertaciji oblikovali temeljne vsebinske komponente poslovnega načrta. Pri tem smo na eni strani upoštevali, da politika ministrstva pomeni konkretizacijo temeljne politike in politike vlade, ki izhajata iz različnih dokumentov parlamenta in vlade in tudi koalicijske pogodbe, na drugi strani pa smo pri opredelitvi izhajali iz teoretičnih spoznanj upravnih disciplin politike

¹⁰⁴ Načrt varovanja tajnih podatkov je sestavljen iz splošnega in posebnega dela. Splošni del načrta varovanja vsebuje zlasti: (1) oceno ogroženosti, (2) opis glavnega in pomožnih objektov (lega, vhodi, izhodi, zasilni izhodi, skica oziroma fotografije objekta, glavne in pomožne poti do objekta ter podatki o varnostnotehnični opremljenosti), (3) podatke o nosilcu varnostnega načrta, (4) zaščitne ukrepe za osebe, ki imajo dostop do tajnih podatkov. Posebni del načrta varovanja vsebuje zlasti: (1) ukrepe fizičnega varovanja (zunanje in notranje fizično varovanje, varnostne točke z opisi nalog izvajalcev), (2) ukrepe tehničnega varovanja (zunanje in notranje tehnično varovanje, nadzor nad vstopom in izstopom, alarmni sistem in postopki ob sprožitvah posameznih stopenj alarmov, dokumentiranje), (3) postopke ob nasilnem vstopu in nepredvidenem dogodku: požaru, potresu, povodnji in drugih naravnih nesrečah, (4) postopke in ukrepe ob izgubi, razkritju ali odtujitvi tajnega podatka ter (5) ukrepe in postopke pri opravljanju vzdrževalnih in drugih del v varnostnih območjih.

organizacije in menedžmenta ter prakse dela ministra. Menimo, da je sprejetje poslovnega načrta ena od temeljnih nalog ministra kot vodje ministrstva poleg drugih planskih dokumentov, kot so predlogi finančnega načrta, kadrovskega načrta, programa izobraževanja, dokumentov varnostne politike, ki so predpisani, kar pomeni, da jih je minister dolžan sprejeti. S tem smo delno uresničili drugi cilj, zapisan v prvem poglavju, za utemeljitev temeljne hipoteze te naloge.

3.3.3 Urejenost za doseganje tekočih ciljev – skladne strukture v okviru tekoče politike

Urejenost organizacije za izvajanje tekoče politike se uresničuje z usmerjanjem skladnih struktur v okviru menedžerske funkcije organiziranja. V praksi se ta dela najpogosteje opravljajo kompleksno in sočasno.

3.3.3.1 Notranja organizacija ministrstva

Organiziranje, razumljeno kot postavljanje organizacijske strukture, obsega tisto dejavnost, s katero se vzpostavljajo organizacijske povezave med ljudmi v procesu izvajanja nalog. Pusić organiziranje opredeli kot proces delitve dela in sočasnega sistematičnega povezovanja delovnih operacij, razdeljenih med različne ljudi, ki so opremljeni z materialnimi sredstvi zaradi izvajanja določenih nalog. Organizacijska struktura je relativno trajni načrt razporeda opravil in sistem medsebojnih povezav ljudi v organizaciji pri izvajanju skupnih nalog (Pusić 2002, 131).

Organizacija je nujna za uresničevanje nalog, dobra organizacija pa to v pomembni meri olajša. Poleg tega lahko prispeva k prihranku pri delovni sili, orodjih, prostoru, materialu, času idr.

Glede na to, da minister vodi ministrstvo in da je odgovoren za pravilno in smotno poslovanje v ministrstvu, mora dejavnost ministrstva ustrezno organizirati. To nalogo mu v našem pravnem redu določa zakon, ki ureja državno upravo, ko mu nalaga dolžnost, da s posebnim splošnim aktom določi notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ministrstva.

a) Akt o organizaciji in sistemizaciji

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest izda minister na podlagi Zakona o javnih uslužbencih in vladnega predpisa.¹⁰⁵ S tem aktom naj bi se zagotovilo zakonito, strokovno, učinkovito in racionalno opravljanje nalog, ki jih opravlja ministrstvo. Z njim se določijo notranje organizacijske enote, njihova delovna področja in njihova medsebojna razmerja, način vodenja ministrstva in notranjih organizacijskih enot, naloge, pooblastila in odgovornost vodij notranjih organizacijskih enot, način sodelovanja z drugimi organi in institucijami, način zagotavljanja javnosti dela ipd. Sistemizacija delovnih nalog je sestavni del tega akta.

Enako stališče ima upravno-pravna teorija, ko pravi, da se vrsta in število organizacijskih enot ter število potrebnih delavcev določijo glede na vrsto, zahtevnost in obseg nalog, njihovo medsebojno povezanost ter glede na način in pogoje, ki so potrebni za njihovo opravljanje (Rakočević in Bekeš 1994, 192).

V aktu se določijo in opredelijo uradniški položaji, na katerih se opravljajo naloge vodenja notranjih organizacijskih enot. Vodje notranjih organizacijskih enot načrtujejo, organizirajo, usmerjajo, koordinirajo, nadzorujejo opravljanje dela v notranjih organizacijskih enotah, odločajo o zadevah z delovnega področja posamezne notranje organizacijske enote, za katere jih pooblasti minister s posebnim pisnim sklepom, opravljajo naloge vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter opravljajo najzahtevnejše strokovne naloge v notranjih organizacijskih enotah.¹⁰⁶ Določene organizacijske enote (generalštab, policija, inšpektorati) vodijo predstojniki, katerih pooblastila, pristojnosti in odgovornosti so določene z zakonom in drugimi predpisi. Pristojnosti višjega upravnega menedžmenta v državni upravi določa zakon.

Minister lahko ustanovi strokovno-posvetovalni svet za strokovno pomoč pri izvedbi najzahtevnejših projektnih del. Ima tudi kolegij kot posvetovalno telo, ki obravnava vprašanja skupnega pomena za ministrstvo.

¹⁰⁵ Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

¹⁰⁶ 26. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

3.3.3.2 Poslovanje v ministrstvu

Urejenost, ki se nanaša na poslovanje, je v ministrstvu izredno pomembna. Urejenost poslovanja v ministrstvu v glavnem izhaja iz usmeritev vlade, določenih v njenem predpisu, ki ureja poslovanje v upravnem organu.¹⁰⁷ Te usmeritve minister konkretizira s tem, da sprejme več splošnih aktov kot pravila za poslovanje v ministrstvu, ki veljajo za vse zaposlene.

a) Akt o podpisovanju dokumentov

V okvir poslovanja sodi tudi ureditev v zvezi s pooblastili za podpisovanje. Pooblastila za podpisovanje pomenijo v bistvu pravico do odločanja. V ministrstvu po zakonu odločajo minister in nekatere osebe, ki so na položajih in predstavljajo najvišji upravni menedžment. Minister pa lahko posamezne osebe v ministrstvu pooblasti za odločanje v določenih zadevah. V ta namen izda splošni akt o podpisovanju dokumentov ali pa izda individualna pisna pooblastila za podpisovanje konkretnih dokumentov (podpisnik po pooblastilu). Podpisnik po pooblastilu ne sme prenesti pooblastila na drugo osebo. V pisnem pooblastilu se kot glavni elementi določijo ime pooblaščenec osebe, vrste listin, ki jih le-ta lahko podpisuje, in rok veljavnosti pooblastila. O pisnih pooblastilih je treba voditi evidenco, podpisi podpisnikov po pooblastilu pa bi morali biti v ministrstvu deponirani. Pravila o podpisnikih po pooblastilu in o dokumentih, ki jih le-ti podpisujejo v okviru ministrstva, se določijo v splošnem pravnem aktu, ki ga sprejme minister. Akt, ki ureja podpisovanje in parafiranje¹⁰⁸ dokumentov v notranjih organizacijskih enotah ministrstva, opredeli vrste dokumentov, obliko dokumentov (papirnata ali elektronska), določi, kdo parafira in kdo podpiše določen dokument, ter obveznost poročanja o podpisanih oziroma izdanih dokumentih. Nekatere dokumente lahko podpisuje le minister, kajti minister ne more vseh pooblastil glede podpisovanja prenesti na podrejene osebe. Tako je samo minister dolžan podpisovati podzakonske predpise in splošne pravne akte ministrstva in organov v sestavi ter dajati soglasje ministrstva k podzakonskim

¹⁰⁷ Uredba o upravnem poslovanju.

¹⁰⁸ Parafiranje pomeni, da oseba, ki je pristojna za parafiranje, dokument pregleda in da s podpisom potrди, da se strinja z vsebino dokumenta v obsegu svojih pristojnosti in pooblastil pri izvajanju delovnih nalog. Parafiranje predstavlja nadzorne točke pri oblikovanju dokumentov v poslovanju v ministrstvu.

predpisom iz pristojnosti drugih ministrstev oziroma oseb javne uprave.¹⁰⁹ Minister podpisuje tudi dokumente, ki se pošiljajo v obravnavo vladi.

Če sledimo analogiji podpisovanja pravnih aktov, menimo, da je smiselno, da tudi strateške¹¹⁰ dokumente ministrstva (poslovni načrt, program dela, finančni načrt, poslovno poročilo, zaključni račun, letni popis sredstev ter obveznosti do virov sredstev in druge strateške dokumente ministrstva) podpisuje le minister in za podpisovanje ne pooblašča drugih delavcev v ministrstvu.

Dokumenti, katerih podpisovanje in parafiranje se uredita v aktu, so dokumenti, ki nastajajo v upravnih postopkih, v sodnih in drugih postopkih, v postopkih oddaje javnih naročil, javnih razpisih in pozivih, natečajih in drugih postopkih za (so)financiranje, pogodbe, aneksi, dokumenti, iz katerih sledijo materialne obveznosti, dokumenti s področja finančnega poslovanja, naročilnice, potni nalogi, dokumenti iz delovnih razmerij in drugi. V upravnih postopkih minister s pisnim pooblastilom pooblasti posamezno osebo, da vodi postopek, ali pa tudi, da vodi postopek in odloča v postopku.

Posebej je lahko vprašanje podpisovanja, parafiranja, evidenc in poročanja urejeno v posebnem splošnem aktu tudi za postopke javnega naročanja. V aktu se natančno določi, kdo podpisuje in kdo parafira posamezne dokumente, nastale v postopkih javnega naročanja.¹¹¹ V aktu se lahko predvidi, da v skladu z zakonom, ki ureja javna naročila, izvede postopek oddaje javnega naročila druga oseba javnega ali zasebnega prava. Kadar je pooblaščen druga oseba, se določbe akta o podpisovanju listin za dejanja v postopku oddaje javnega naročila ne uporabljajo, kar pa ne velja za sklep o začetku postopka in nekatere druge dokumente, ki so ponavadi opredeljeni v aktu o podpisovanju in parafiranju listin.

¹⁰⁹ 16. člen Zakona o državni upravi.

¹¹⁰ »Strateški« v tem primeru pomeni »pomemben«.

¹¹¹ Dokumenti, ki nastanejo v postopku javnega naročanja in ki jih določa Zakon o javnih naročilih, so: akt o začetku postopka, objava javnega naročila v Uradnem listu Republike Slovenije in/ali Uradnem listu ES, razpisna dokumentacija in vzorec pogodbe, zapisnik o odpiranju oziroma ocenjevanju ponudb, odločitev o oddaji naročila, dokumenti v zvezi z revizijo, končno poročilo.

Parafiranje in podpisovanje dokumentov iz finančnega poslovanja sta v glavnem urejeni v splošnem pravnem aktu o finančnem poslovanju ministrstva. Minister skladno z zakonom, ki ureja javne finance,¹¹² določi osebe, ki so pooblaščenice za podpisovanje odredb za izplačila v breme proračunskih sredstev ministrstva, in sicer z aktom o določitvi odredbodajalcev (sklep o odredbodajalcih). Odredbodajalci so odgovorni za zakonitost, namenskost, gospodarnost in učinkovitost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Odredbodajalci lahko svoje pristojnosti delno ali v celoti prenesejo na svoje podrejene s pisnim pooblastilom v soglasju z ministrom.

Dokumente iz delovnih razmerij podpisuje minister ali oseba, ki jo minister pooblasti. V splošnem aktu je treba predpisati tudi, katera oseba podpisuje določene dokumente, ki se tičejo pravic samega ministra. Ponavadi je kot podpisnik s samim splošnim aktom pooblaščen generalni sekretar.¹¹³ Dokumente, ki zadevajo predstojnika organa v sestavi, pa podpisuje minister ali od njega pooblaščen oseba.

Minister posebej določi podpisovanje, parafiranje, evidenco in poročanje o dokumentih v zvezi z uporabo mobilnih telefonov, plačilnih kartic in delovnih sredstev, o dokumentih s področja dela revizorja v ministrstvu oziroma organizacijske enote za notranjo revizijo, o dokumentih, ki so skladno z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti, o dokumentih v postopkih dostopa do informacij javnega značaja. To uredi v splošnem aktu o podpisovanju ali v splošnih pravnih aktih za posamezna, prej navedena področja.

b) Interni splošni akt o zagotavljanju javnosti

V skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, je minister odgovoren za zagotavljanje javnosti in odprtosti delovanja ministrstva in omogočanje uresničevanja pravic fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja.¹¹⁴ Splošne informacije je ministrstvo dolžno zagotoviti vsakomur ne glede na to, ali je stranka v upravnem ali drugem postopku pred organom.

¹¹² 65. člen Zakona o javnih financah.

¹¹³ Tak primer je na primer podpis dokumenta o izrabi letnega dopusta in drugih odsotnostih ministra.

¹¹⁴ Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira z delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb.

Ministrstvo obvešča javnost o načinu svojega poslovanja in uresničevanja pravic strank ter drugih vprašanjih, ki zanimajo javnost, (1) preko svetovnega spleta na enotnem državnem portalu e-uprava in na spletišču organa, (2) v javnih glasilih, (3) na novinarskih konferencah ali (4) na drug primeren način, preko svetovalca za pomoč strankam oziroma preko drugih javnih uslužbencev in v obliki pisnih informacij (brošure, zloženske, zgoščenke ipd.), ki so strankam dostopne v sprejemnih prostorih in na drugih ustreznih mestih.

Minister je odgovoren, da se preko svetovnega spleta na enotnem državnem portalu e-uprave in na spletišču organa redno vzdržuje in objavlja po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja.¹¹⁵ Minister v ta namen določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja.

Načelo transparentnosti se izvaja tudi na podlagi posebnega zakona¹¹⁶ z dajanjem informacij za javnost, in sicer v javnih glasilih ali na novinarskih konferencah. Minister je dolžan in odgovoren za dajanje resničnih, popolnih in pravočasnih informacij za javnost o vprašanjih iz svojega resorja.

Preko svetovalca za pomoč strankam oziroma preko drugih javnih uslužbencev ministrstvo posluje z uporabniki. V ta namen mora v poslovnem času zagotoviti uporabniku fizični in telefonski dostop do javnega uslužbenca, ki lahko uporabniku osebno, telefonsko ali po elektronski poti zagotovi splošne informacije o upravnih storitvah in drugih javnih storitvah.

Za izvedbo dolžnosti, ki se nanašajo na dostop do informacij javnega značaja, je najprimerneje, da minister izda ustrezen interni splošni akt o zagotavljanju javnosti, v katerem določi načine poslovanja s strankami, zagotavljanja javnosti, pristojne in odgovorne osebe ter njihove obveznosti, pravice in odgovornosti. Pričakuje se, da minister v splošnem pravnem aktu določi tudi obveznost vodilnega in vodstvenega kadra v zvezi z dajanjem informacij in dolžnostjo priprave informacij ter pravice, obveznosti in odgovornosti oseb, ki so pooblaščenec za dajanje informacij javnega značaja.

¹¹⁵ Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.

¹¹⁶ Zakon o medijih.

c) Akt o delovnem in poslovnem času ter uradne ure

Poslovni čas, uradne ure, razporejanje polnega delovnega časa, evidentiranje prisotnosti in odsotnosti z dela ter premakljivega začetka in konca delovnega časa javnih uslužbencev, koriščenje presežka ur se lahko podrobneje uredijo s splošnim aktom, ki ga izda minister v skladu z usmeritvami in izhodišči vlade o delovnem času v organih državne uprave.¹¹⁷ Pri razporejanju polnega delovnega časa se upoštevajo potrebe delovnega procesa ter varujejo pravice do odmorov in počitka javnih uslužbencev.

d) Akt o upravljanju z dokumentarnim gradivom

Za upravljanje z dokumentarnim gradivom, njegovo hrambo in arhiviranje je priporočljivo, da minister sprejme ustrezen splošni pravni akt oziroma navodilo v skladu s predpisi.¹¹⁸

Navodilo ureja način upravljanja z dokumentarnim gradivom, ki nastaja v povezavi z delom ministrstva, skladno s predpisi in možnostmi razpoložljivega enotnega računalniškega programa za elektronsko pisarniško poslovanje, ki je trenutno uveden v državni upravi ter s katerim se vodi uradna evidenca o zadevah, dosjejih in dokumentih v državni upravi. V navodilu se uredijo tudi način predaje in prevzemanja dokumentarnega gradiva v tekočo in stalno zbirko dokumentarnega gradiva, varovanje in hranjenje dokumentarnega gradiva, postopek izločanja nepotrebnega dokumentarnega gradiva, ki so mu potekli roki hranjenja, postopek odbiranja in izročanja arhivskega gradiva pristojnemu arhivu¹¹⁹ in način uporabe arhiviranega dokumentarnega gradiva.

3.3.3.3 Zagotavljanje varnosti (varnostna struktura)

Minister mora v skladu s priporočili ministrstva, pristojnega za javno upravo, ter z zahtevami in priporočili, ki jih določa nacionalni varnostni organ, vzpostaviti sistem

¹¹⁷ Uredba o delovnem času v organih državne uprave.

¹¹⁸ Uredba o upravnem poslovanju, Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju, Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih.

¹¹⁹ V naši državi je to Arhiv Republike Slovenije.

upravljanja z informacijsko varnostjo ali vsaj izvajati nujne ukrepe informacijske varnosti v skladu z danimi priporočili. Odgovoren je, da se pri poslovanju ministrstva spoštujejo zahteve o varovanju podatkov,¹²⁰ kakor jih določajo veljavni predpisi, zlasti pa mora poskrbeti: (1) za zaščito in varovanje osebnih podatkov skladno s predpisi o varstvu osebnih podatkov, (2) za zaščito in varovanje poslovnih tajnosti skladno s predpisi o poslovni tajnosti, (3) za zaščito in varovanje podatkov, ki skladno s predpisi o varovanju davčne tajnosti pomenijo davčno tajnost ter (4) za zaščito statističnih podatkov skladno s predpisi o varovanju statističnih vzorcev in podatkov.

Ukrepe in postopke varnostne politike minister lahko določi s splošnimi pravnimi akti za posamezne segmente varnostne politike, kot sta na primer informacijska varnost (zavarovanje osebnih in tajnih podatkov) in zagotavljanje varnosti oseb in premoženja.

a) Splošni akt o zavarovanju osebnih podatkov

Organizacijske in tehnične postopke in ukrepe zavarovanja osebnih podatkov v ministrstvu ureja splošni akt o zavarovanju osebnih podatkov z namenom, da se preprečijo naključno ali namerno nepooblaščen uničevanje podatkov, njihova sprememba ali izguba ter tudi nepooblaščen dostop, obdelava, uporaba ali posredovanje osebnih podatkov. Ministrstvo je zato dolžno zagotoviti, da se: (1) varujejo prostori, oprema ter sistemska in aplikativna programska oprema, s katero se obdelujejo osebni podatki; (2) preprečuje nepooblaščen dostop do osebnih podatkov pri njihovem prenosu, vključno s prenosom po telekomunikacijskih omrežjih; (3) omogoča poznejše ugotavljanje, kdaj so bili posamezni osebni podatki uporabljeni ali vneseni v zbirke osebnih podatkov oziroma v predpisano dokumentacijo in kdo je to storil, in sicer za obdobje, ko je mogoče zakonsko varstvo pravice posameznika zaradi nedopustnega posredovanja osebnih podatkov.¹²¹

Uporaba in dostop do osebnih podatkov, ki se vodijo v papirni obliki, morata biti varovana z organizacijskimi, fizičnimi in tehničnimi ukrepi, ki nepooblaščenim

¹²⁰ Varovani podatki so osebni podatki, davčne tajnosti, poslovne skrivnosti in drugi podatki, katerih razkritje tretjim osebam bi povzročilo škodo organom – definicija iz Uredbe o upravnem poslovanju.

¹²¹ 19. člen Pravilnika o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju.

preprečujejo dostop do osebnih podatkov ter onemogočajo seznanjanje z njihovo vsebino.

Za zagotovitev varnosti posredovanja in prenosa osebnih podatkov se v aktu določi, kako se prenašajo nosilci osebnih podatkov (dokumentacija, diskete, CD in drugi podobni nosilci). V primeru posredovanja osebnih podatkov zunanjemu uporabniku, je treba voditi posebno evidenco.

Splošni akt ureja podrobneje sprejem in posredovanje osebnih podatkov, brisanje osebnih podatkov oziroma uničenje njihovih nosilcev in ukrepanje ob zlorabi osebnih podatkov ali vdoru v zbirke osebnih podatkov.

b) Splošni akt o varovanju tajnih podatkov

Ena od pomembnih dolžnosti ministra pri poslovnem odločanju je opredeliti tajne¹²² podatke v ministrstvu ter vzpostaviti sistem postopkov in ukrepov varovanja tajnih podatkov, če ministrstvo posluje s tajnimi podatki.

Osnove enotnega sistema določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov določa zakon. Vladna uredba o varovanju tajnih podatkov¹²³ določa načine in oblike označevanja tajnih podatkov, fizične, organizacijske in tehnične ukrepe ter sestavine postopkov za varovanje tajnih podatkov, ki jih morajo pri vzpostavitvi sistema ukrepov in postopkov tajnih podatkov upoštevati in zagotoviti vsi organi in organizacije, določeni z zakonom. Minister ponavadi sprejme splošni pravni akt (pravila) o varstvu tajnih podatkov, s katerim se konkretizira izvajanje navedenih ukrepov in postopkov. Tajni podatek za ministrstvo je podatek z delovnega področja ministrstva, ki je določen in označen za tajnega skladno s predpisi.

¹²² Tajni podatek je podatek, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi nastale ali bi očitno lahko nastale škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi ter se nanaša na javno varnost obrambo, zunanje zadeve, obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov, sisteme, naprave, projekte in načrte, pomembne za javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ter obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije, in na znanstvene, raziskovalne, tehnološke, gospodarske in finančne zadeve, pomembne za javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ter obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije (5. člen Zakona o tajnih podatkih).

¹²³ Uredba o varovanju tajnih podatkov.

Sistem postopkov in ukrepov za varstvo tajnih podatkov, za katerega je odgovoren minister, mora obsegati: (1) splošne varnostne ukrepe, (2) varovanje oseb, ki imajo dostop do tajnih podatkov, (3) varovanje prostorov, (4) varovanje dokumentov in medijev, ki vsebujejo tajne podatke, (5) varovanje komunikacij, po katerih se prenašajo tajni podatki, (6) način označevanja stopenj tajnosti, (7) varovanje opreme, s katero se obravnavajo tajni podatki, (8) način seznanitve uporabnikov z ukrepi in postopki varovanja tajnih podatkov, (9) nadzor in evidentiranje dostopov do tajnih podatkov ter (10) nadzor in evidentiranje pošiljanja in distribucije tajnih podatkov.

Vse osebe, ki opravljajo funkcijo ali delajo v ministrstvu, imajo dostop do tajnih podatkov stopnje »interno«. Te osebe z vsakim nastopom funkcije oziroma opravljanja dela podpišejo izjavo, da so seznanjene z zakonom in drugimi predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov, in da se zavezujejo s tajnimi podatki ravnati v skladu s temi predpisi.

Minister je dolžan enkrat na leto zagotoviti tudi dodatno usposabljanje oseb, ki opravljajo naloge na področju obravnavanja¹²⁴ in varovanja tajnih podatkov stopnje »zaupno« in višje. Tudi za ta namen lahko minister izda ustrezen splošni pravni akt.

Ministrstvo mora voditi seznam pooblaščenih oseb, ki upravljajo s tajnimi podatki. Splošni akt uredi način, kako se varujejo tajni podatki drugih ministrstev, držav, mednarodnih organizacij oziroma meddržavnih organizacij, organov Evropske unije itd. V njem se opredelijo tudi čas določanja tajnosti, način prenehanja tajnosti tajnega podatka, sprememba stopnje in preklic tajnosti podatka, način označevanja tajnosti, ravnanje z delovnim gradivom, ki vsebuje tajne podatke, dostop do tajnih podatkov, kaj to pomeni in kdo ima to pravico, posredovanje tajnih podatkov drugim osebam.

Posebej natančno se v internem splošnem aktu predpišejo fizični, organizacijski in tehnični ukrepi ter postopki v zvezi s pošiljanjem, prenašanjem in posredovanjem tajnih podatkov.

¹²⁴ Obravnavanje tajnih podatkov vključuje določanje, označevanje, dostop do tajnih podatkov, uporabo, evidentiranje, razmnoževanje, posredovanje, prenos, uničevanje nosilcev tajnih podatkov, hrambo, arhiviranje ter druge ukrepe in postopke, s katerimi se zagotavlja njihova varnost (2. člen Zakona o tajnih podatkih).

c) Splošni akt o varovanju tajnih podatkov v komunikacijsko-informacijskih sistemih

Posebna pravila in usmeritve je vlada sprejela za varovanje tajnih podatkov v komunikacijsko-informacijskih sistemih,¹²⁵ ki jih uporabljajo ministrstva. Ta vladni akt določa fizične, organizacijske in tehnične ukrepe ter postopke varovanja tajnih podatkov v komunikacijskih in informacijskih sistemih, ki jih morajo upoštevati in izvajati ministrstva.

Minister je na podlagi uredbe dolžan sprejeti varnostna navodila za delo v sistemu, ki vsebujejo varnostno upravljanje in organiziranost varnosti sistema, informacijsko varnost, načrtovanje ukrepov ob nepredvidenih dogodkih, upravljanje in spreminjanje konfiguracije/nastavitev sistema, splošna varnostna navodila za uporabnike in odgovorno osebje.

d) Hišni red

Minister lahko sprejme hišni red. S hišnim redom določi način uporabe delovnih in drugih prostorov v zgradbi ministrstva, razpolaganje s ključi vhodnih vrat, ukrepe za vzdrževanje reda in čistoče v zgradbi, ukrepe za zagotavljanje varnosti zgradbe in oseb v zgradbi, način dostopa obiskovalcev v zgradbo, uporabo funkcionalnega zemljišča in zgradbi pripadajočih parkirnih prostorov ipd.

3.3.3.4 Kadrovska urejenost

Ugotovili smo že, da je državna uprava posebna organizacija z različnimi strokovnimi dejavnostmi, ki jih mora opravljati za to usposobljen kader. Predvsem sta potrebni ustrezna strokovna izobrazba in strokovna usposobljenost za delo.

Poleg posebnega upravnega znanja morajo zaposleni poznati tudi specifičnosti posameznih upravnih področij. Zato je potrebno ustrezno izobraževanje, zlasti pa sistematična skrb za stalno izpopolnjevanje znanja delavcev v upravi (Rakočević in Bekeš 1994, 192).

¹²⁵ Uredba o varovanju tajnih podatkov v komunikacijsko-informacijskih sistemih.

Na področju delovnih razmerij javnih uslužbencev minister odloča o pravicah in obveznostih javnega uslužbenca s posamičnimi pravnimi akti v imenu delodajalca skladno z zakoni, podzakonskimi predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi. V primeru sklenitve delovnega razmerja minister v imenu delodajalca z javnim uslužbencem sklene pogodbo o zaposlitvi. Minister sprejme odločitev tudi o prenehanju delovnega razmerja javnega uslužbenca. Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca preneha veljati na načine, ki jih določata splošni zakon, ki ureja delovna razmerja, ter za točno določene primere zakon, ki ureja področje javnih uslužbencev.

Za lažje upravljanje s pravicami in dolžnostmi kadrov lahko minister sprejme interne splošne akte. Predvsem je smiselno sprejeti tak akt glede letnega dopusta in drugih odsotnosti z dela in tudi akt, ki določa pravila o izobraževanju, izpopolnjevanju in usposabljanju javnih uslužbencev, zaposlenih v ministrstvu. Lahko pa minister po svoji oceni sprejme tudi druge splošne akte, ki urejajo na primer stroške prevoza na delo in z njega ali pa urejajo stroške službenih poti in podobno.

a) Akt o letnem dopustu in drugih odsotnostih z dela

V internem splošnem aktu o letnem dopustu in drugih odsotnostih z dela se ponavadi določijo podlage in merila za določitev in izrabo letnega dopusta, odsotnosti z dela s pravico do nadomestila plače in odsotnosti z dela brez nadomestila plače javnim uslužbencem. S splošnim aktom se uredita tudi različno poročanje ministru ter evidenca izrabe letnega dopusta in drugih odsotnosti z dela, ki jo ponavadi vodi pooblaščen javni uslužbenec, pristojen za kadrovske zadeve.

b) Akt o izobraževanju, izpopolnjevanju in usposabljanju javnih uslužbencev

Tovrsten akt praviloma določa pogoje za uresničevanje pravic in obveznosti javnih uslužbencev v ministrstvu do izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja ter določa njihov obseg. V aktu se uredi izobraževanje (1) v lastnem interesu brez pogodbe z ministrstvom, (2) po napotilu ministrstva ali (3) v lastnem interesu s sklenjeno pogodbo z ministrstvom o sofinanciranju izobraževanja.

V zvezi z izobraževanjem v lastnem interesu se v splošnem aktu ponavadi uredi postopek zbiranja ponudb, in sicer se objavi interni razpis za izobraževanje za naslednje študijsko leto; opredeli se vsebina prijave na interni razpis; določi se telo, ki

bo pregledalo vloge in podalo predlog izbora, o katerem odloči minister; opredelijo se pravice in dolžnosti oziroma obveznosti javnega uslužbenca, katerega izobraževanje v lastnem interesu sofinancira ministrstvo, in opredeli se obveznost sklenitve pogodbe o sofinanciranju.

V splošnem aktu se lahko uredi tudi strokovno izpopolnjevanje, ki poteka: (1) v lastnem interesu ali (2) po napotilu ministrstva. Ministrstvo zagotovi javnemu uslužbencu možnost strokovnega izpopolnjevanja v okviru finančnih in delovnoorganizacijskih možnosti. Posebej se v splošnem aktu določijo pravice in obveznosti javnega uslužbenca, ki je napoten na strokovno izpopolnjevanje.

V splošnem aktu se uredi tudi usposabljanje javnih uslužbencev, kot je na primer uvajanje novih javnih uslužbencev v delo (na primer odgovorna oseba za uvajanje ter njene naloge in dolžnosti, čas uvajanja ipd.). V skladu s predpisi¹²⁶ pa se lahko konkretnije uredi tudi pripravništvo (predvsem velja to za velika ministrstva in njihove organe v sestavi).

c) Akt o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela

Ta akt določa, do katerih stroškov prevoza je javni uslužbenec upravičen, način obračunavanja in postopek dokazovanja upravičenosti do povračila stroškov prevoza. Temeljiti mora na vladnem predpisu, ki ureja to materijo.¹²⁷

d) Akt o povračilu stroškov za službena potovanja

Ta akt določa, kaj se šteje v povračilo stroškov za službeno potovanje, način obračunavanja in postopek dokazovanja upravičenosti do povračila stroškov za službena potovanja. Temeljiti mora na vladnem predpisu, ki ureja to materijo.¹²⁸

3.3.3.5 Materialna in finančna urejenost

¹²⁶ Uredba o trajanju in izvedbi pripravništva, Pravilnik o usposabljanju pripravnikov za opravo strokovnega izpita za imenovanje v naziv.

¹²⁷ Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih.

¹²⁸ Uredba o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino.

Učinkovito, ekonomično, popolno, zakonito, strokovno in racionalno ter s tem tudi družbeno ustrezno opravljanje nalog, ki se izvajajo v okviru upravnega organa, pa terja razen ustrezne notranje organizacije in ustreznih strokovnjakov še vrsto objektivnih pogojev, potrebnih za delo ministrstva. Eden od njih so materialna in finančna sredstva. Vprašanja materialnih sredstev in financiranja državne uprave so zelo pomembna (Rakočevič in Bekeš 1994, 195).

Planiranje, organiziranje in nadziranje teh sredstev predstavlja finančni menedžment. Ministrstvo se v celoti financira iz državnega proračuna. Finančno in računovodsko poslovanje v ministrstvu mora potekati v skladu z veljavno zakonodajo s finančnega področja.¹²⁹

Podlago za določanje sredstev za delo ministrstva tvori program dela, v katerem morajo biti določene višina sredstev za plače in druge prejemke delavcev v ministrstvu v skladu z zakonom, vrsta in višina materialnih stroškov, potrebnih za izvajanje programa dela, višina sredstev za nabavo opreme in modernizacijo ipd.

a) Interni splošni pravni akt o finančnem poslovanju ministrstva

Minister mora zaradi pomembnosti finančne in računovodske dejavnosti v ministrstvu sprejeti poseben splošni pravni akt, s katerim uredi finančno oziroma po potrebi računovodsko poslovanje ter finančne in računovodske kontrole v ministrstvu.

Finančno poslovanje v ministrstvu obsega postopke priprave in izvrševanja finančnega načrta ministrstva in upravljanja s premoženjem v okviru njegove pristojnosti ter mora biti v skladu s predpisi in splošnimi načeli finančnega poslovanja, ki veljajo za proračunske uporabnike. Za večino ministrstev v slovenski državni upravi računovodstvo vodi Ministrstvo za finance, nekaj ministrstev pa vodi svoje računovodstvo (tako ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, ministrstvo za obrambo).

¹²⁹ Nekaj glavnih predpisov, ki pomenijo podlago finančnemu poslovanju, so Zakon o javnih financah, Zakon o računovodstvu, Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, Pravilnik o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna, Navodilo o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije.

V splošnem aktu o finančnem poslovanju se ponavadi opredelijo: (1) organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja, (2) naloge organizacijske enote za finance in finančne naloge v drugih organizacijskih enotah (v večjih ministrstvih), (3) pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb za razpolaganje z materialnimi in finančnimi sredstvi, (4) priprava in nato izvrševanje finančnega načrta, (5) vrste knjigovodskih listin, ki jih ministrstvo z organi v sestavi uporablja pri poslovanju ter so podlaga za evidentiranje poslovnih dogodkov in porabo proračunskih sredstev, (6) postopki priprave, obdelave, evidentiranja in kontrole knjigovodskih listin, (7) krogotok knjigovodskih listin in roki za njihovo posredovanje v nadaljnjo obdelavo, (8) poslovne knjige, analitične evidence in evidence osnovnih sredstev in drobnega inventarja ter (9) način arhiviranja in roki hrambe finančnih in knjigovodskih listin, če slednji niso določeni v kakšnem drugem splošnem aktu ministrstva.

Naloge računovodske službe se lahko opredelijo s splošnim pravnim aktom na podlagi zakona, ki ureja računovodstvo, in predpisov, izdanih na njegovi podlagi.

Organizacijska enota za finance je pristojna za usmerjanje, koordiniranje, organiziranje in nadzor finančnega poslovanja v ministrstvu. Finančno poslovanje pa lahko izvajajo tudi druge organizacijske enote, in sicer v okviru teh enot pooblaščne osebe in delavci, ki izvajajo naloge v skladu z aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v ministrstvu. Splošni akt ustrezno opredeli vrste odgovornih oseb in njihove naloge. Na tej podlagi minister s pisnim pooblastilom poimensko pooblasti posamezne odgovorne osebe (na primer za podpisnike pogodb in naročilnic, finančne delavce, skrbnike postavk/kontov kot predlagatelje odredb, odredbodajalce).

b) Splošni akt o javnem naročanju

Opremo in druge premične stvari, ki jih ministrstvo potrebuje za izvajanje dejavnosti, ministrstvo nabavlja po posebnih postopkih javnega naročanja. V ta namen vlada sprejme letni načrt nabav (pridobivanja premičnega premoženja). Usmeritve, načela in pravila, ki jih mora ministrstvo pri nabavah upoštevati, določajo poseben Zakon o

javnem naročanju in vladni predpisi.¹³⁰ Minister pa lahko zaradi lažjega upravljanja z javnimi sredstvi v zvezi z javnim naročanjem sprejme tudi svoj interni splošni akt. Tovrsten interni splošni akt je priporočljivo sprejeti predvsem zaradi standardne, rutinske ureditve poslovanja v ministrstvu, kar zmanjša možnost kazenskih sankcij, ki jih predvideva zakon, če se kršijo zakonske določbe na tem področju.

Prav tako je priporočljivo sprejeti interni splošni akt tudi za izvajanje postopkov javnega naročanja, za katere se določbe zakona, ki ureja javno naročanje, ne uporabljajo. Ta akt se uporabi pri naročanju blaga in storitev po postopku zbiranja ponudb, ko je vrednost predmeta javnega naročila nižja od vrednosti, ki jo določa zakon.

Glede na dejavnost ministrstva lahko ministrstvo po potrebi sprejme tudi interni splošni akt za področje naročanja na vodnem, energetske, transportnem področju ali področju poštnih storitev.

c) Splošni akt o upravljanju z opremo in drugimi delovnimi sredstvi

Minister je odgovoren za zagotovitev učinkovitega upravljanja z opremo in drugim premoženjem, s katerim ministrstvo razpolaga, pri čemer zagotovi pravilno, varno, gospodarno in učinkovito uporabo ter vzpostavi računalniško voden seznam opreme. Organ mora skrbeti za ekološko in energijsko varčno uporabo svoje opreme. Minister po potrebi lahko sprejme splošni akt o ravnanju z opremo.

d) Splošni akt o uporabi mobilnih telefonov, parkirnih mest, plačilnih kartic in delovnih sredstev v ministrstvu

Minister lahko s posebnim splošnim aktom natančneje uredi način dodeljevanja in uporabo mobilnih telefonov, parkirnih mest, plačilnih kartic in delovnih sredstev v ministrstvu. V splošnem aktu je treba določiti kriterije za pridobitev upravičenj, določiti namen uporabe in način uporabe ter povrnitev škode, ki nastane po krivdi

¹³⁰ Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih, Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju, Uredba o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po Zakonu o javnem naročanju, Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje.

uporabnika. Določijo se višina sredstev, do katere uporabniki lahko na primer mesečno komunicirajo, druge omejitve uporabe mobilnega telefona, nadalje prenehanje upravičenja do uporabe mobilnega telefona, finančni nadzor nad uporabo mobilnih telefonov.

e) Interni splošni akt o izvajanju lastne dejavnosti

Ministrstvo, ki izvaja lastno dejavnost, mora na podlagi predpisa o postopkih izvrševanja proračuna Republike Slovenije sprejeti interni splošni akt o izvajanju lastne dejavnosti. Ta akt sprejme minister, v njem pa določi: (1) vrsto lastne dejavnosti, ki jo neposredni uporabnik opravlja (na primer prodaja publikacij, ki jih pripravlja neposredni uporabnik, interno tiskanje obrazcev, fotokopiranje, organizirano izobraževanje in izvajanje seminarjev, opravljanje gostinske dejavnosti, opravljanje prevozov za zunanje naročnike, opravljanje počitniške dejavnosti), (2) način opravljanja lastne dejavnosti, (3) okvirni način oblikovanja cene in po potrebi še (4) druge elemente.

Posreden nadzor nad zakonitostjo tega akta izvaja vlada, ko daje soglasje k ceniku za opravljanje lastne dejavnosti, ki ga minister sprejme na podlagi internega splošnega akta o izvajanju lastne dejavnosti.¹³¹

V tem poglavju smo razpravljali o urejenosti ministrstva kot elementu strategije za izvajanje tekoče politike, ki se uresničuje z usmerjanjem skladnih struktur v okviru menedžerske funkcije organiziranja. Za ministrstvo smo prikazali najpomembnejše strukture, in sicer organizacijsko strukturo, strukturo poslovanja, varnostno, kadrovsko in finančno strukturo. Ukrepe in postopke za urejenost posamezne strukture smo opredelili s splošnimi internimi akti, ki naj bi jih sprejel minister. S tem smo delno uresničili drugi cilj, ki smo ga zapisali v prvem poglavju z namenom utemeljitve temeljne hipoteze te naloge.

3.3.4 Vodenje kot ena od funkcij menedžmenta

3.3.4.1 Opredelitev vodenja kot funkcije menedžmenta v ministrstvu

¹³¹ 116. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

Menedžerje postavljajo upravljavci oziroma lastniki¹³² ali pa nadrejeni menedžerji, da bi učinkovito in uspešno obvladovali delovanje organizacije pri doseganju ciljev, ki so jih upravljavci oziroma lastniki postavili in so po volji udeležencem organizacije (Tavčar 2002, 212). Nedvomno velja ta ugotovitev tudi za državo kot sistem in za ministrstvo kot podsistem. Vlado in ministre imenuje parlament, da bi učinkovito in uspešno obvladovali delovanje države kot organizacije pri doseganju temeljnih ciljev, ki jih je določil parlament kot upravljavec in so v interesu državljanom oziroma uporabnikom javnih storitev.

Minister kot menedžer usmerja in usklajuje oziroma koordinira delovanje v ministrstvu tako, da določa tekočo politiko z določitvijo ciljev in načinov za uresničevanje teh ciljev ter da izvaja svoje temeljne funkcije planiranja, organiziranja, vodenja ljudi in nadzora v skladu z opredeljenimi cilji.

V prejšnjih poglavjih smo obravnavali funkciji planiranja in organiziranja, ki jih usklajuje in usmerja minister. Naslednja funkcija, ki jo minister izvaja, je funkcija vodenja.

Funkcija vodenja je v teoriji (Rozman in drugi 1993, 201) opredeljena kot vplivanje na obnašanje in vedenje posameznika ali skupine v organizaciji ter s tem usmerjanje njihovega delovanja k postavljenim ciljem organizacije. Kotter (1990, 103) je vodenje opredelil kot sposobnost vplivati, spodbujati in usmerjati sodelavce k želenim ciljem. Skupaj z drugimi funkcijami menedžerja vodenje pripomore k učinkovitosti in uspešnosti organizacije kot celote in njenih delov.

Ker imajo ljudje, ki delajo v organizaciji, tudi svoje interese in cilje, je organizacija na eni strani instrument za doseganje ciljev organizacije in na drugi strani skupnost interesov udeležencev.

¹³² V dvotirnem sistemu je to zakonska pristojnost nadzornega organa, ki pa prevzame funkcijo delničarjev kot lastnikov pri imenovanju poslovodij.

Glavna naloga vsakega menedžerja je integrirati cilje posameznika in cilje skupine – celote (Ulrich in Fluri 1995, 141). Integracijo ciljev posameznikov in organizacije menedžerji dosegajo s pravim načinom vodenja.

»Toda popolna integracija obeh ciljev seveda ne obstaja, ker vedno obstaja in bo obstajala določena razlika med cilji organizacije in cilji posameznikov ... Pri tem ni namen, da se ta nasprotja zakrijejo in zanikajo, temveč je v ospredju oblikovanje najboljše koalicije med posameznimi interesi.« (Rozman in drugi 1993, 203).

Kot smo že omenili, teorija (Kotter 1990, 103) loči med vodenjem v širšem pomenu (menedžment) in v ožjem pomenu (ang. leadership).¹³³ Vodenje kot menedžment obstaja zaradi zagotavljanja ciljev organizacije, o vodenju v pomenu »leadership« pa govorimo vedno, ko želi kdo vplivati na vedenje posameznika ali skupine, in to ne glede na razlog, saj ti cilji posameznika niso nujno tudi skladni s cilji organizacije (Hersey in Blanchard 1998, 3).

Vodenje se torej nanaša na ljudi, in sicer na to, kako jih usmerjati, motivirati, kako vplivati nanje, da bi zadane naloge čim bolje izvajali ter pri tem trošili čim manj energije in občutili čim več osebnega zadovoljstva. Namen vodenja je oblikovati vedenje posameznika, skupine pri doseganju delovnih oziroma organizacijskih ciljev. V okviru vodenja pridejo velikokrat v poštev tudi svetovanje, informiranje, poučevanje, ocenjevanje in razvoj sodelavcev. Pri tem so prav tako pomembni klima, odnosi, kultura dela in samo vedenje v organizaciji.

O vodenju, ki ga obravnavamo v tem poglavju, govorimo le takrat, ko gre za posebno razmerje med ljudmi; na eni strani je voditelj, na drugi pa vodeni (eden ali več posameznikov). To je v bistvu hierarhično razmerje. Vodja ima pravico dajati naloge svojim podrejenim. Naloge so posebna oblika konkretnih in individualnih norm. Z razdeljevanjem nalog oziroma z ukazovanjem hoče vodja zagotoviti, da bo vsak član

¹³³ Dubrin (1984, 309, v Anželj 2001, 51) navaja, da je vodenje v pomenu angleške besede »leadership« eden od vitalnih procesov v okviru vodenja v pomenu besede »menedžment«. Po Dubrinovi definiciji menedžment zajema poleg vodenja tudi funkcije, kot so načrtovanje, organiziranje, razdeljevanje in pogajanje.

kolektiva glede na delitev dela izvedel dodeljena mu opravila in da bodo lahko vsi skupaj dosegli zastavljene cilje.

Pri vodenju imamo opravka z oblastjo. Pusić ugotavlja, da je glede formalne oblasti ukazovanja s strani nosilcev splošnejših funkcij nosilcem specialnih funkcij podlaga glede »uboganja« v državni upravi »legalnost«, to pomeni spoštovanje določenega normativnega sistema, ki oblikuje hierarhični odnos višjih in nižjih v upravi kot neosebni odnos v službi neosebnega splošnega cilja. Predpostavljenih se ne uboga v vsakem pogledu, temveč se odločitev predpostavljenega sprejema kot brezosebni izraz njegove funkcije, in to le v strogo omejenem krogu pristojnosti celotnega upravnega organa in lastne funkcije v njem (Pusić 2002, 298).

Ministrstvo vodi po zakonu minister. V smislu dolžnosti ravnanja in možnosti neizvršitve naloga nadrejene osebe zakon¹³⁴ predpisuje, da mora pri opravljanju dela javni uslužbenec upoštevati navodila nadrejenega, razen če po zakonu ni vezan na ravnanje po navodilih nadrejenih oseb. Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da je vsebina ustne odredbe ali ustnega navodila nejasna. Na podlagi pisne odredbe in pisnega navodila mora opraviti zahtevano delo oziroma ga opraviti na zahtevan način. Težko si je predstavljati organizacijo, v kateri vodja, ki predstavlja oblast in na katerega se navezujejo vse tiste funkcije avtoritet, ki so potrebne za izvajanje vodstvenih opravil, ne bi imel pravice zahtevati dela od drugih.

Vsaka oblast razpolaga z možnostjo prisile. Funkcije vodenja so na vseh vodstvenih ravneh sprožanje, usmerjanje in koordiniranje dejavnosti posameznikov ali organizacijskih enot. V državni upravi je vodenje nujnost, a ta se opira na državno prisilo, kjer pa so prisotne tudi sankcije. Da bi se utrdila osnovna razmerja med vodjem in vodenim, so sprejeta različna pravila ravnanja, norme. Ni pa nujno, da vodenje temelji samo na možnostih prisile, lahko se izraža kot nekakšna pomoč, mentorstvo, nujna potreba, nujna oblika sožitja in podobno.

¹³⁴ 93. člen Zakona o javnih uslužbencih.

Razvojno gledano funkcija vodenja v državni upravi temelji na ukazovanju hierarhično podrejenim in na odločanju, to je na sprejemanju odločitev, ki se nanašajo na izvajanje nalog iz dejavnosti uprave, in tudi odločitev, ki se nanašajo na vzdrževanje njene notranje ureditve (Pusić 2002, 294).

Pri vodenju ljudi v ministrstvih bi morali ministri uporabljati spoznanja in izsledke upravne znanosti v pridobitnem sektorju, predvsem pa uporabljati operativne, hitre, elastične metode vodenja in usmerjanja skupnega dela, ki so se razvile v sodobnih gospodarskih organizacijah, kar bomo predstavili v nadaljevanju.

3.3.4.2 Osnovne sestavine vodenja

Teorija kot osnovne sestavine vodenja navaja vodjo, skupino, posamezne člane in okolje. Poleg teh pa so pomembne še sposobnosti in znanje za vodenje, pomembna je čustvena inteligenca, upoštevati je treba delegiranje, motiviranje s spodbudami, moč, vpliv in vedenje vodje v različnih situacijah v organizaciji. Naloga vodje je, da usklajuje navedene sestavine vodenja v smiselno produktivno celoto (Možina 2002, 499).

3.3.4.2.1 Temeljne sposobnosti za vodenje

Organizacija razmeroma težko najde sposoben vodstveni kader. Izbira med kandidati za izvajanje funkcije vodenja je med najbolj tveganimi odločitvami, ki je uspešna v manj kot tretjini primerov (Drucker 1986, 119–128).

Sposobnost vodenja je zmožnost doseči, da bo delo opravljeno. Sposobnost vsakega posameznika je funkcija znanja, spretnosti in osebnih lastnosti. Teorija poudarja predvsem naslednje pomembne sposobnosti in spretnosti, ki so potrebne za vodenje. Uspešni vodje imajo sposobnost, da (1) delijo moč, (2) imajo intuicijo, (3) sposobnost za usklajevanje vrednot, (4) dobro poznajo samega sebe in (5) imajo sposobnost vizije (Russel 1990, 16–17).

O značilnostih uspešnih vodij je bilo narejenih veliko raziskav. Raziskava Frencha in Ravena (1989, 561–567, v Možina 2002, 504)¹³⁵ je pokazala, da se uspešni vodje razlikujejo od drugih vodij v kar nekaj značilnostih, lahko bi se reklo tudi sposobnostih. Med mnogimi izstopajo naslednje sposobnosti: (1) prizadevnost, želja po dosežkih, (2) zmožnost učenja iz težav pri delu, (3) posvečanje delu, (4) analiza in reševanje problemov, (5) delo z ljudmi, (6) ustvarjalnost.

Ralph Stodgille (v Anželj 2001, 106) je opravil precej obsežen preizkus v dveh delih, da bi odkril ključne lastnosti uspešnih menedžerjev. Analiziral je več kot 300 člankov, ki so izšli o tej tematiki v letih od 1904 do 1970. Odkril je, da avtorji navajajo številne lastnosti, da pa se ne morejo zediniti, katere so ključne. Vendar je nekaj konsistentnosti le našel. Lastnosti, ki so se pokazale za najstabilnejše, je združil v naslednje kategorije: (1) sposobnosti: inteligentnost, pozornost, verbalna sposobnost, izvirnost, dobro presojanje; (2) dosežki: znanje, študijski uspeh, atletska nadarjenost; (3) značilnosti: zanesljivost, iniciativnost, vztrajnost, agresivnost, samozaupanje, želja po uspehu; (4) participacija: delavnost, sociabilnost, sodelovanje, prilagodljivost, humor; (5) status: socialnoekonomski položaj, priljubljenost; (6) situacija: mentalna raven, status, usposobljenost, potrebe in interesi vodenih, cilji, ki jih mora doseči, itd. S to raziskavo je bilo preseženo prepričanje, da so vodje le tisti, ki so za to rojeni. Vodenja se je mogoče precej naučiti, prirojene lastnosti pa so pri tem lahko v pomoč.

Kauzes in Posner (v Anželj 2001, 107) sta izvedla raziskavo na več kot 2600 vodilnih menedžerjih. Med številnimi lastnostmi, ki so jih navedli, so štiri dobile več kot 50 odstotkov glasov: poštenost, sposobnost, usmerjenost v prihodnost in inspirativnost. Kauzes in Posner končujeta razpravo o lastnostih, ki jih vodeni pričakujejo pri svojih vodjih, z ugotovitvijo, da gre pravzaprav za eno samo lastnost: prepričljivost vodje. Vodeni morajo vodji verjeti, zaupati v njegove besede, zaupati, da bo naredil, kar govori.

¹³⁵ Več o tem v: Ambur, Owen. 2000. Reconsidering the Higher-Order Legitimacy of French and Raven's Bases of Social Power in the Information Age. University of Maryland University College. Dostopno prek: <http://ambur.net/French&Raven.htm> (18. junij 2010).

Če je vodstvo prepričljivo, so zaposleni ponosni na pripadnost organizaciji, vidijo svoje vrednote podobne vrednotam organizacije in imajo občutek solastništva. Če pa vodstvo ni prepričljivo, delajo le, kadar so nadzirani, motivira jih predvsem denar, o organizaciji govorijo dobro le javno, zasebno pa drugače, in iščejo priložnost, da bi se zaposlili drugje (Možina 1992, 31).

Pusić (2001, 307) meni, da ni nobenega dvoma, da mora za funkcijo vodenja vodja imeti določene osebne sposobnosti, ki so za te naloge potrebne. Naravno je tudi, da bodo vse človeške in strokovne lastnosti, ki jih človek lahko poseduje, prišle prav v vlogi vodje. Ne zdi pa se mu smiselno, da teoretiki upravnotehničnih znanosti sestavljajo dolge sezname vrlin, ki naj bi jih imel vodja. Pri tem omenja Seckler-Hudsona in Milleta (v Pusić 2002, 307). Po njegovem mnenju sta glavni lastnosti, ki ju mora imeti posameznik, ki naj bi bil vodja upravnega organa, njegov pozitiven odnos do ljudi in sposobnost pravega ravnanja v tem odnosu. Ostale lastnosti, potrebne za posamezno vodstveno funkcijo, bodo različne od organizacije do organizacije, od primera do primera.

Menedžment kot kompleksna dejavnost sam po sebi zahteva ustrezno znanje in sposobnosti. Zaradi hitrega razvoja družbe, ki zahteva novo znanje, je razvijanje znanja in sposobnosti menedžerjev še toliko nujnejše.

Ljudje, ki se odločajo za menedžment, morajo vedeti, da menedžment ni za vsakogar. Večina ljudi bo uspešna, če bodo delali kot strokovnjaki specialisti. Prav tako ni vseeno, v kakšni organizaciji in na katerem mestu posameznik deluje.

Drucker (1993)¹³⁶ meni, da se je uspešnosti delovanja v vlogi menedžerja mogoče v določeni meri naučiti. Pravi, da je pomembno učenje na petih področjih: (1) ustrezno razpolaganje s časom, (2) osredotočanje na rezultate, (3) upoštevanje lastnih prednosti in prednosti drugih, (4) določanje prednosti glede na pomembnost ter (5) poznavanje procesa odločanja.

¹³⁶ V prvem poglavju avtor ugotavlja možnost učenja učinkovitega menedžmenta. Pravi, da se mora menedžer učiti predvsem na omenjenih petih področjih, ki jih obravnava vsakega v svojem poglavju. Ugotavlja, da se menedžer mora učiti, saj s tem razvija sebe ter koristi organizaciji in družbi.

Becker (1989, 25–51) kot dejavnike razvoja lastne osebnosti vodilnega delavca navaja: spoznavanje lastne osebnosti, določanje ciljev in postavljanje strategij, koncentracija, lastna motivacija, sposobnost kritične presoje in razvoj ustvarjalnega mišljenja.

Iz navedenih teoretičnih prikazov izhaja, da teorija navaja približno enake osnovne sestavine vodenja, s tem da posameznim sestavinam dajejo posamezni teoretiki večje oziroma manjše poudarke.

Druckerjeva (1986, 119–128) trditev, ki smo jo omenili, da je izbira med kandidati za izvajanje funkcije vodenja (tu je mišljeno vodenje v smislu poslovanja, menedžmenta) med najbolj tveganimi odločitvami, ima svoj pomen tudi pri izbiri ministra, kajti le-ta vodi in predstavlja ministrstvo ter zastopa državo v poslih, za katere je pooblaščen.

Pri izbiri kandidatov za izvajanje ministrske funkcije je po našem mnenju treba poleg politične pripadnosti vladajoči koaliciji upoštevati tudi take sposobnosti, spretnosti in znanja pri kandidatih za ministra, ki so osnovne sestavine vodenja in jih teorija navaja za menedžerja, kajti kot smo v tej disertaciji do sedaj dokazovali, minister vodi ministrstvo s tem, da določa politiko ministrstva ob uporabi instrumentov, kot so odločanje, usklajevanje in izvajanje vseh funkcij menedžmenta, značilnih za vsakega menedžerja.

Potemtakem menimo, da če želi biti minister uspešen vodja, mora posedovati naslednje sposobnosti vodenja: (1) imeti mora intuicijo, (2) sposobnost vizije, (3) sposobnost integracije (minister mora biti sposoben cilje ministrstva integrirati s cilji in interesi udeležencev (notranjih in zunanjih). To rešuje tako, da s svojim vplivom usmerja sodelavce k doseganju takšnih rezultatov, ki bodo v največji meri zagotovili doseganje postavljenih ciljev ministrstva kot celote in s tem bo prek uresničevanja skupnih ciljev zagotovljeno tudi doseganje osebnih ambicij udeležencev), (4) sposobnost deliti moč in vpliv ter nadzor s sodelavci (to dosega z delegiranjem; sodelavci s tem dobivajo občutek pripadnosti organizaciji, občutek, da obvladujejo situacijo in samega sebe), (5) biti mora usposobljen za vodenje. Pri usposobljenosti ne gre nujno za tehnično znanje o tehnologiji, čeprav ljudje pričakujejo, da bo kaj

vedel o tistem, kar je temeljna dejavnost ministrstva. Vodeni morajo biti prepričani, da minister ve, kaj dela. Če dvomijo o njegovi sposobnosti, se mu ne bodo pridružili. Minister mora biti prepričljiv in takrat zaposlene pritegne in prepriča, da se mu pridružijo. V nasprotnem primeru zaposleni delajo le, ko so nadzorovani, motivira jih le denar in zapuščajo ministrstvo. Ali na kratko, minister mora posedovati znanje iz menedžmenta, biti mora vreden zaupanja, biti mora pošten. Podrejeni bodo ministru zaupali in mu sledili pri doseganju ciljev organizacije, če bo naredil, kar je obljubil, če bodo njegova dejanja skladna z besedami, če bo imel stališče o pomembnih zadevah in ne nazadnje, če bo zaupal v druge; imeti mora pozitiven odnos do ljudi ter sposobnost pravega ravnanja in vedenja v tem odnosu (sposobnost čustvene inteligence).

Seveda so za vodenje ministrstva pomembne tudi druge sposobnosti. Pri tem je treba omeniti, da se pričakovane sposobnosti vsakega vodje in tudi ministra spreminjajo z njegovim položajem in z razmerami, v katerih deluje ministrstvo. Minister mora ministrstvu v času, ko ga vodi, dati tisto, kar je v danem trenutku najpotrebneje.

Navedene sposobnosti, spretnosti in znanje so osnovne sestavine vodenja, ki jih teorija ponavadi navaja za menedžerja. Menimo, da je tudi delovanje ministrstva v veliki meri odvisno od ustreznih kompetenc, ustrezne strokovne usposobljenosti in izkazanih veščin osebe, ki izvaja funkcijo ministra. Če minister nima ustreznega znanja, prihaja do motenj, napak pri delu ali celo do poloma pri vodenju.¹³⁷

3.3.4.2.2 Čustvena inteligenca

V zadnjih letih so bile v številnih organizacijah opravljene raziskave, ki naj bi pokazale, katere osebne sposobnosti in lastnosti vodij peljejo do nadpovprečnih rezultatov v organizaciji. Ugotovitve so bile presenetljive, saj se je pokazalo, da je

¹³⁷ Čeprav javnost ponavadi ni seznanjena z notranjimi težavami, ki nastajajo zaradi neustreznega vodenja na posameznih ravneh vodenja v ministrstvih, pa do njih lahko prihaja in so posledica tudi slabe ustvarjalne moči ministra, to je njegovega neustreznega znanja na področju, ki ga vodi, in tudi neustreznega znanja na področju menedžmenta.

zlasti pri vodjih čustvena inteligenca¹³⁸ približno dvakrat pomembnejša od delovnih izkušenj in intelektualnih sposobnosti.

Izraz čustvena inteligenca pomeni ravnanje s čustvi. Enako, kot so čustva neločljiva od življenjskih področij, so neločljiva tudi od dela. Vsak vodja mora poznati tisto znanje o čustvih, ki mu pomaga izpolniti njegove socialne spretnosti na tem področju. Ker vodja sodelavcem daje naloge, preverja njihovo izvajanje in ocenjuje njihove dosežene uspehe, se pri tem vedno srečuje z osebami, ki ne samo, da mislijo in ravna različno, ampak tudi občutijo različno. To je vidno v primerih, ko medsebojni odnosi postanejo čustveno tako neprijetni, da ogrožajo delovanje organizacije. Ne nazadnje so prav čustva odločilna razsežnost, ki zajema celotno organizacijo, v kateri se ustvarja in skrbi za čustveno počutje, ki je bistveno za delovanje organizacije. Čustvo je odziv na pomembno spremembo v zunanjem svetu in spodbuja osebo k ravnanju, ki bo pomenilo prilagoditev nastali spremembi. Kadar je čustvo neprijetno, je ravnanje usmerjeno k spremembi dane situacije.

Čustveno inteligenco opredeljujejo eni kot zmožnost opazovanja, razumevanja in spremljanja svojih čustev in čustev drugih ljudi, jih ločevati med seboj ter znati uporabljati te izsledke za vplivanje na delo in usmerjanje sodelavcev. Drugi pojasnjujejo čustveno inteligenco kot socialno veščino, da smo uspešni v ravnanju sami s seboj in v odnosih z drugimi.

Te in druge ugotovitve so precej spremenile mišljenje med vodji, posebno med tistimi, pri katerih je prevladovalo prepričanje, da čustva pri delu niso zaželena oziroma da posel in čustva ne gredo skupaj. Vendar so ugotovitve iz omenjenih raziskav povzročile pravi razcvet možnih vidikov uporabe čustvene inteligence kot kritičnega dejavnika izboljšav in uspeha v vodenju.

Čustveno razviti ljudje se zavedajo samih sebe, razumejo svoje razpoloženje, poznajo svoja čustva in motivacijske vzvode ter učinke svojega delovanja na druge

¹³⁸ Povzeto po Možina 2002, 509–516.

ljudi. Svoje sposobnosti znajo realno oceniti in le redko prevzamejo naloge, ki jim ne bi bili kos. Na tak način zavarujejo sebe in skupino pred morebitnimi neuspehi.

Čustvena inteligenca seveda na sme biti tuja ministru kot vodji, kajti, upoštevajoč raziskovalne izsledke, so različni vidiki uporabe čustvene inteligence kritični dejavnik izboljšav in uspeha v vodenju. Posedovanje veščin čustvene inteligence v grobem pomeni, da mora minister kot vodja komunicirati z ljudmi, jih usmerjati pri delu k doseganju skupnega cilja, reševati težave, ustvarjati pozitivno vzdušje in optimizem v kolektivu. Po drugi strani pa mora poleg drugih opazovati tudi sebe ter videti stvari take, kot so, ter se zavedati prednosti in slabosti z namenom izboljšanja svojih sposobnosti.

3.3.4.2.3 Delegiranje

Med pomembne sestavine vodenja sodi tudi delegiranje. Ker vodstvo predstavlja določeno oblast, se nanj navezujejo vse tiste funkcije avtoritet, ki so potrebne za izvajanje vodstvenih opravil. Prenašanje poslov in pooblastil za odločanje na podrejene (delegacija avtoritete) je eden od glavnih pogojev uspeha vodje, predvsem glede nalog, ki se nanašajo na izvajanje nalog. Govorimo o delegiranju, ki je sestavni del vodenja.

Merila in način uporabe možnosti delegacije so dokazano sredstvo za kakovost vodenja. Vodja mora biti dovolj pogumen in mora zaupati svojim sodelavcem, da nanje delegira vsa potrebna pooblastila. Če en del zadrži zase, »za vsak primer«, potem bo rezultat teh bojazni imel posledice v dveh smereh, in sicer posamezni uslužbenci ne bodo imeli pooblastil, ki jih potrebujejo za pravilno in pravočasno opravljanje nalog, vodja pa bo preobremenjen z opravljanjem poslov, ki bi jih mogli in morali drugi opraviti. Ne bo imel časa za ostale temeljne funkcije vodenja, to je za planiranje, organiziranje, nadzor (Pusić 2002, 301).

Postopek delegiranja je treba za vsak primer posebej analizirati in pretehtati, kaj bi bilo najbolje. Odgovornost za uspešnost delegiranja vedno ostaja v pristojnosti vodje (Možina 2002, 505).

Za rezultate podrejenih je vodja kljub delegiranju nalog še vedno odgovoren. Obseg pristojnosti, ki jih vodja delegira, je lahko zelo različen. Segajo od delegiranja posamezne vrste kompetenc do na primer predpisovanja vrednosti zneska, v okviru katerega posameznik lahko odloča sam.

Delegiranje v ministrstvu temelji na podlagi zakonov, vladnih predpisov in splošnih aktov ministra ter se izvaja v obliki pooblaščenja javnih uslužbencev za izvajanje in odločanje o posameznih vprašanih ali sklopih zadev, za katere jih minister pooblasti. Minister daje pooblastila s splošnimi in posamičnimi pravnimi akti. S posamičnim pravnim aktom lahko da pooblastila za različne pristojnosti, razen tistih, ki jih mora po zakonu izvajati sam. Osebe z delegiranimi pristojnostmi so neposredno odgovorne ministru in svojim nadrejenim.

Primeri splošnih aktov, ki jih sprejme minister in vključujejo delegiranje pooblastil na druge delavce v ministrstvu, so na primer akt o organizaciji in sistemizaciji ministrstva, akt o podpisovanju listin, ki ureja podpisovanje za različna področja poslovanja, akt o zavarovanju osebnih podatkov, akt, ki ureja varovanje tajnih podatkov, akt o finančnem in računovodskem poslovanju v ministrstvu, akt o dostopu do informacij javnega značaja, akt o načinu zagotavljanja javnosti, različni akti o upravnem poslovanju v ministrstvu itd.

Posamična pooblastila se v ministrstvu objavijo tako, da so dostopna vsem javnim uslužbencem in se hranijo trajno.

3.3.4.2.4 Motivacija – spodbude

Naslednja zelo pomembna sestavina vodenja so spodbude.

a) Teoretična podlaga

Spodbude so podlaga za vplivanje na vedenje ljudi, da bi namenili svoje zmožnosti (telesne, duševne) doseganju zastavljenih ciljev posameznika, skupine, organizacije. Ljudje se odločamo za usmeritve in delovanje na podlagi spodbud. Spodbude

(motivacije) so pričakovane koristi ter merijo na občutene in še ne zadovoljene potrebe.¹³⁹

Vsebinsko spodbud narekujejo prilike v družbenem okolju. Spodbude delujejo v ugodnih okoliščinah, kot so primerna politika organizacije, primeren slog vodenja, sistem nagrajevanja, odnosi med ljudmi, delovne razmere ipd. (Herzberg in drugi 1959 v Tavčar 2002, 215).

Med štirimi najbolj znanimi motivacijskimi teorijami, med katere se uvrščajo Maslowa, McGregorjeva, Aldrefferjeva in Herzbergova, je Herzbergova motivacijska teorija »dvojnost človekovih potreb« ena od najpopolnejših in hkrati eksperimentalno preverjenih. Prvo skupino predstavljajo potrebe po ohranitvi (obstoju, preživetju) posameznika in skupine, pri čemer je treba poskrbeti za obvladovanje zunanjih (zlasti) negativnih vplivov in fizično duhovno integriteto človeka. Drugo skupino pa predstavljajo potrebe po razvoju osebnosti v smislu uresničevanja človekovih hotenj, upanj, načrtov, fizičnih, strokovnih in moralnih sposobnosti ter zmanjševanja anonimnosti v okolju, kjer človek živi in deluje (Ivanko 1982, 207).

Spodbujanje dela je načeloma materialne in nematerialne narave. Govorimo torej o dveh vrstah spodbud: o materialni in nematerialni spodbudi. Obe zavestno in nezavedno sprožata v človeku neko gibalno (nagib, pobudo, povod) za notranje ugodje, kar lahko z eno besedo poimenujemo motivacija. To pomeni, da ni motivacije brez spodbude. Materialne oblike spodbude so: plača, fiksni in variabilni del, denarne nagrade, denarno vrednotenje inovacij in tehničnih izboljšav, urejena prehrana med delom, rešena stanovanjska vprašanja, povrnitev prevoznih stroškov itd.

Nematerialne (moralne) oblike spodbude so številčnejše od materialnih. Primerne oblike take spodbude so kadrovsko napredovanje (po hierarhični lestvici), strokovno napredovanje (v okviru izpopolnjevanja), upoštevanje pobude zaposlenih za

¹³⁹ Najbolj razširjena je razvrstitev potreb v pet stopenj (Maslow 1982, 92–151), in sicer v temeljne ali fiziološke potrebe, potrebe po druženju, potrebe po ugledu in potrebe po samouresničevanju. Višja potreba naj bi se uveljavila šele potem, ko je nižja dovolj potešena. Čeprav je ta hipoteza tudi sporna, saj so (nekateri) potrebe (nekaterih) ljudi skoraj nepotešljive. Višje potrebe začenjajo prevladovati šele, ko je nižjim že do določene mere zadoščeno; to ne pomeni, da tedaj nižje potrebe ugasnejo; na vedenje ljudi praviloma deluje kompleksen splet številnih potreb.

izboljšanje delovnih razmer, ustvarjanje razmer za čim boljši izkoristek ustvarjalnosti zaposlenih (zlasti strokovnjakov), ustvarjanje in vzdrževanje čim boljših razmer za delo, skrb za zdravstveno varstvo zaposlenih itd.

Kako je glede motivacijskih dejavnikov pri menedžerjih? Nikogar ni mogoče prisiliti, da prevzame položaj vodje, četudi je morda sposoben za to mesto. Tisti, ki jim ni do vodenja, to ponavadi povedo. Tisti, ki bi na silo moral prevzeti mesto vodje, ne bi bil zadovoljen niti sam, pa tudi sodelavci ne. Tisti pa, ki se odločijo za to vlogo, vidijo v njej možnost, priložnost za delo in za nadaljnji razvoj. Iz katerih razlogov se ljudje odločajo za delo z ljudmi v organizaciji? Odgovor na to vprašanje so različni motivacijski dejavniki oziroma spodbude (Možina in drugi 1994, 525).

Z raziskavami o lastnostih voditeljev so povezane raziskave o motivaciji vodenja. Mnogi ljudje namreč ne kažejo nikakršnega nagnjenja do tega, da bi postali voditelji. Med najpogosteje citiranimi študijami po svetu so nedvomno študije McClellanda in sodelavcev (McClelland, Boyatzis, 1982 v Rozman in drugi 1993, 241). McClellandove raziskave so pokazale tri prevladujoče motive pri vodilnih: potrebo po dosežkih, potrebo po moči in potrebo po povezovanju. Pri učinkovitejših menedžerjih je potreba po moči prevladovala nad drugimi. Vendar je šlo za potrebo po socializirani moči, to je moči v korist organizacije, ne pa v korist samega sebe.

Tudi pri nas so se izvajale raziskave o motivaciji pri vodilnih (Možina in drugi 1986). Možina je ugotovil, da so bili odgovori vodilnih precej podobni tistim, ki so jih dobili raziskovalci drugod po svetu. Vodilne delavce najbolj motivirajo (sumarni odgovori): (1) uspeh pri delu, uspešnost organizacije, dobri poslovni rezultati, rast podjetja in osebni razvoj, (2) samostojnost pri delu, večja možnost odločanja in doseganje ciljev, možnost uveljavitve, (3) višji osebni dohodek, priznanje za delo, ugled in spoštovanje, (4) zadovoljstvo kolektiva, sodelovanje z drugimi, timsko delo, odgovornost za sprejete naloge in drugo.

Zunanje nagrade so ponavadi različno sestavljene glede na raven menedžerjev. Osnovna plača brez različnih dodatkov in upoštevanja uspešnosti je sicer absolutno največja pri najvišji ravni; relativno pa je njen delež v celotni nagradi najmanjši pri višjih in večji pri nižjih ravneh menedžmenta. Pač pa se z višjimi ravnmi povečuje

delež dodatnih ugodnosti: ugodnosti pri upokojitvi, življenjsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in posebne ugodnosti. Povečuje pa se seveda tudi nagrada za uspešno delo, gledano v povezavi z uresničnim ciljem (Rozman in drugi 1993, 246).

Pri vodji pomeni notranja nagrada na primer čast, prestiž in možnost samopotrjevanja. To pomeni, tudi če ni denarne nagrade, da je vodenje za koga lahko pomembno (Možina in drugi 1994, 525).

Ali je o sestavinah motivacije, ki jih je in jih proučuje upravna teorija, mogoče govoriti tudi pri ministrih kot upravnih menedžerjih? V glavnem ugotovitve, ki veljajo za zasebni menedžment, veljajo tudi za upravni menedžment. Ta ugotovitev temelji na proučitvi pozitivnopravne ureditve vprašanja glede spodbud za ministra.

b) Pozitivnopravna ureditev vprašanja spodbud za ministra

Nagrajevanje ministrov je določeno s predpisi in tu je glavna razlika v primerjavi z nagrajevanjem menedžmenta v zasebnem sektorju, kjer so nagrade določene na podlagi medsebojnega dogovora, seveda ob upoštevanju zgoraj navedenih elementov, ki vplivajo na oblikovanje nagrad.

Sistem plač funkcionarjev, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače ureja poseben zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju. Funkcija ministra je z zakonom uvrščena v določenem razponu v plačne razrede. Plačni razred ministra določi predsednik vlade v okviru tega razpona. Minister ni upravičen do napredovanj niti do redne delovne uspešnosti.¹⁴⁰ Vprašanje je, zakaj zakon sploh določa razpone v plačne razrede za ministre. Iz prakse je znano, da so ministri že takoj na začetku mandata, in to vsi enako, uvrščeni v najvišji plačilni razred, torej, da bodo ne glede na to, ali bodo v svojem mandatu uspešni ali ne, vsi prejeli enako plačo za delo, kar pa seveda z vidika posameznega ministra ni spodbudno, z vidika države pa ne koristno. Dejstvo je, da vsi ministri v vladi pri vodenju ministrstev in s tem pri izvajanju menedžerskih funkcij vodenja niso enako uspešni, eni so bolj, drugi manj, zato je nerazumljivo, da uspešnejši ne morejo napredovati in prejemati nagrade za uspešnost. Smiselno bi

¹⁴⁰ Peti odstavek 16. člena in tretji odstavek 22. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter Priloga 3 k temu zakonu.

bilo, da bi bili ministri glede na razpon, ki ga predvideva zakon, v začetku mandata uvrščeni v začetni plačilni razred za funkcijo ministra, pozneje pa bi glede na uspešnost dela napredovali v višji razred.

Ta ureditev ni primerljiva z nagrajevanjem menedžerjev v zasebnem sektorju za uspešno delo, katerim se, če uspešno uresničujejo cilje, povečuje nagrada za uspešno delo.

Minister je tudi upravičen do nekaterih dodatkov, ki so določeni z zakonom. Tak dodatek je na primer dodatek na delovno dobo.¹⁴¹ Minister ima pravico tudi do povračila stroškov v zvezi s službenimi potovanji (dnevnice, stroški prevoza, stroški prenočevanja), nadomestila za ločeno življenje, regresa za prehrano med delom.¹⁴² Druge materialne spodbude so na primer dodatne premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, regres za letni dopust, povračilo stroškov za uporabo mobilnega telefona, pravica do nadomestila plače v višini plače za čas letnega dopusta in za prvih 30 dni zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, povračila stroškov za prevoz na delo in z dela, povračila stroškov selitve iz kraja stalnega prebivališča v kraj, kjer ima službeno stanovanje, itd.¹⁴³

Poleg materialnih spodbud je minister prav tako deležen nematerialnih spodbud. Te se kažejo v uporabi kadrovskega stanovanja, službenega avtomobila, službenega mobilnega telefona, prenosnega računalnika ipd.

V primerjavi z vrhunskimi menedžerji v poslovnem sektorju so pri nas materialne spodbude ministrov dosti nižje. Sprašujemo se, zakaj je temu tako. Ali zato, ker ministri za napačne odločitve in posledično slabe rezultate nimajo nobene druge (poslovne, strokovne) odgovornosti razen politične? Če poslovne in strokovne odgovornosti ni, zakaj sploh prejemajo različne denarne stimulacije?¹⁴⁴ To je vprašanje, ki se navezuje na problematiko, o kateri bomo razpravljali v poglavju 4.9 o odgovornosti ministra.

¹⁴¹ 16., 22. in 23. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

¹⁴² Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov.

¹⁴³ 25., 27. do 31. in 38. člen Zakona o poslancih.

¹⁴⁴ Znan je primer župana New Yorka, ki prejema za svoje delo le simbolično plačilo po en dolar za določeno plačno obdobje.

Motivi, zakaj nekdo sprejme predlagano funkcijo ministra, menimo, da niso v materialnih spodbudah, če upoštevamo ugotovitve glede višine plače, pač pa v nematerialnih spodbudah. Predvsem je glede na vsebino funkcije ministirovanja treba poudariti potrebo po ugledu, dosežkih, potrebo po moči in potrebo po povezovanju, na kar so pokazale zgoraj omenjene študije McClellanda in sodelavcev za gospodarski sektor. Potreba po moči se mora pri ministru udejanjati v potrebi po socializirani moči, to je moči v korist ministrstva, ki ga vodi. Znanstvene raziskave kažejo, da je potreba po moči značilna zlasti za uspešne vodilne v birokratskih organizacijah, kar ministrstvo nedvomno je. Tudi potreba po povezovanju mora biti prisotna pri ministru kot vodji. Ta potreba se odraža v obveznostih glede odnosov z javnostjo. Vendar je potreba po povezovanju pomembnejša podlaga za oblikovanje dobrih odnosov s sodelavci, nadrejenimi in podrejenimi ter z uporabniki storitev državne uprave. Poleg navedenih potreb se motivacija za vodenje ministrstva lahko izraža tudi kot ugodno mnenje o oblasti, želja po tekmovanju, želja po uspešnosti, želja po usmerjanju drugih, želja biti izpostavljen in v središču pozornosti, samostojnost pri delu, možnost uveljavitve, ugled, spoštovanje, sodelovanje z drugimi ipd. Tudi za funkcijo ministra lahko ugotovimo, da so notranje nagrade (koristi) za posameznika pomembnejše in so tesno povezane z vrednotami posameznika.

3.3.4.2.5 Vrste moči in vpliva vodij

Za uspešno vodenje niso pomembne samo sposobnosti, znanje, čustvena inteligenca, motivacija, o katerih smo kot o sestavinah vodenja govorili v tem poglavju, pač pa vodja potrebuje tudi moč in vpliv.

Moč je sposobnost vplivati in usmerjati posameznika, skupino, organizacijo proti želenim rezultatom. Moč je poglobitna za vodjo. Vodja ima moč in mora vedeti, kako jo uporabiti. Osnove, viri, iz katerih vodja črpa moč, veliko povedo o tem, zakaj podrejeni sprejemajo navodila nadrejenega, če jih ne, zakaj jih ne sprejemajo, zakaj ne sodelujejo.

Moč se izraža z vplivom. Rečemo lahko, da moč pojmuje kot potencialni vpliv in vpliv kot aktualizirano moč. Vpliv pa je proces, v katerem vodja povzroči spremembo v stališčih in ravnanju drugega posameznika (skupine). Ločimo več vrst moči, vpliva. Eno od uporabnih oblik opredeljevanja, ki pomaga razumeti moč vodij in ki vsebuje pet vrst moči, sta opisala French in Raven (1989, 561–567, v Možina in drugi 1994, 528). Te moči so: (1) legitimna moč, (2) moč nagrajevanja, (3) moč pritiska, (4) referenčna moč (posredna) in (5) ekspertna moč. Govorimo pa lahko tudi o dodatnih oblikah opredelitve moči, kot so prisilna, politična, obrambno-zaščitna, finančna, ustvarjalna, prepričevalna, utilitarna (preračunana), karizmatična in diskrecijska moč.

Vodje uporabljajo vse vrste moči v različnem času, pač glede na okoliščine. Uspešnost vodje je odvisna od tega, koliko zna presoditi, kdaj naj upošteva eno ali drugo moč oziroma kombinacije moči. Samo po sebi se razume, da prevzema vodja vso odgovornost, da uporablja posamezne oblike moči v praksi.

Katero koli obliko moči pa je mogoče tudi zlorabiti. Govorimo o negativni moči. Le-ta deluje z zaviranjem, zavlačevanjem, preusmerjanjem, zavajanjem ipd. Pogosto je nemoralna, praviloma je nevarna – lažje je preprečevati kot dosežati, rušiti kot graditi (Tavčar 2002, 216).

Menedžerji so ugotovili, da prava moč prihaja iz sposobnosti vodij, da sodelavce spodbujajo za uresničevanje nalog (Drucker 1989, 65).

Vodenje ministra (v smislu menedžmenta) se nanaša na izvajanje nalog iz dejavnosti ministrstva in tudi na dejavnosti, ki podpirajo delovanje samega ministrstva kot organizacije. V pravni državi se funkcija vodenja ministrstva izvaja na temelju pravno regulirane oblasti. Iz tega izvira ministrova formalna oblast in s tem formalna moč vodenja. Za ministra sta značilni tudi politična in legitimna moč. Politična moč izhaja iz njegove pripadnosti vladajoči politični koaliciji, legitimna moč pa izhaja iz njegovega uradnega položaja, ki ga ima v organizacijski hierarhiji. Za ministra je nadvse pomembna tudi ustvarjalna moč, ki je moč znanja.

Katero vrsto moči bo minister kot vpliv zaradi usmerjanja k uresničevanju zastavljenih rezultatov izbral, je odvisno od njega samega. Pri tem pa mora vedeti, kakšen bo

morebitni odziv posameznikov na njegovo vplivanje. Najbolje je, da minister pri vodenju uporablja različne vrste moči, pač glede na okoliščine. Delavci pristajajo predvsem na uporabo ekspertne, strokovne, referenčne in nagrajevalne moči. V izjemnih situacijah je učinkovita tudi moč pritiska, ko ni mogoče drugače, kot se sklicevati na spoštovanje pravil. Moči prisile se podrejeni upirajo, pri uporabi legitimne moči pa podrejeni nanjo pristajajo.

3.3.4.2.6 Metode in slogi vodenja

Teorija poudarja, da so načini vodenja (metode in slogi) tudi pomembna sestavina vodenja (Možina 2002, 499). Z izrazom metoda navadno razumemo način opravljanja neke dejavnosti. Metoda vodenja je način dela vodje z ljudmi, ki jih vodi.¹⁴⁵

Pri vodenju ne moremo s pridom uporabiti iste metode v vseh situacijah, temveč je treba uporabiti najprimernejši način v določenem konkretnem dogajanju. Ta teza izhaja iz situacijskega vodenja. »Ne obstaja generalni, optimalni in univerzalni način vodenja. Govorimo lahko samo o situacijsko pogojenih oblikah vodenja.« (Hopfenbeck v Rozman in drugi 1993, 204). Praktično to pomeni, da pri strukturiranosti nalog in oblikovanju organizacije pustimo toliko prostora, da je mogoča izbira različnih alternativnih oblik vodenja glede na obstoječi položaj, glede na značilnost kadrov in glede na značilnosti samega vodje.

Pri posamezniku se izoblikujejo posamezne in individualne metode, ki so zanj značilne in so izraz njegove osebnosti. Govorimo o njegovem slogu vodenja. Za razliko od slogov vodenja so splošne metode vodenja tisti načini dela z ljudmi, ki jih lahko bolj ali manj opazimo pri vseh ali pri določenih vodilnih delavcih.

Pri vrednotenju posameznikov kot vodij je treba upoštevati predvsem slog vodenja. Tu gre pravzaprav za to, kako se lotevajo opravljanja svojih vodstvenih dejanj. Pri slogu vodenja pridejo do izraza različne poteze vseh splošnih metod vodenja, in sicer v posameznih situacijah ali ob različnem času različno intenzivno.

¹⁴⁵ Poleg izraza metoda vodenja najdemo v literaturi še naslednje izraze, ki se nanašajo na podobna vprašanja: slog vodenja, stil vodenja, tehnike vodenja, veščine vodenja, sistemi vodenja.

Problematiki slogov vodenja je v znanstveni in strokovni literaturi namenjene obilo pozornosti, zato ni mogoče, četudi na kratko, pregledati vseh raznolikih rešitev in predlogov.

S teoretično in funkcionalno opredelitvijo metod vodenja so se doslej ukvarjali številni tuji avtorji (White, Lippitt, Lewin, Maler, Krech in drugi) in tudi nekaj naših (M. Zvonarevič, M. Novosel, F. Šukovič, S. Petkovič). Tako je nastala paleta raznovrstnih opredelitev. Na vprašanje, kako kategorizirati te metode, različni avtorji ne odgovarjajo povsem enako, vendar je tako pri nas kot po svetu daleč najbolj znano razlikovanje med avtokratsko, demokratsko in liberalno metodo vodenja.

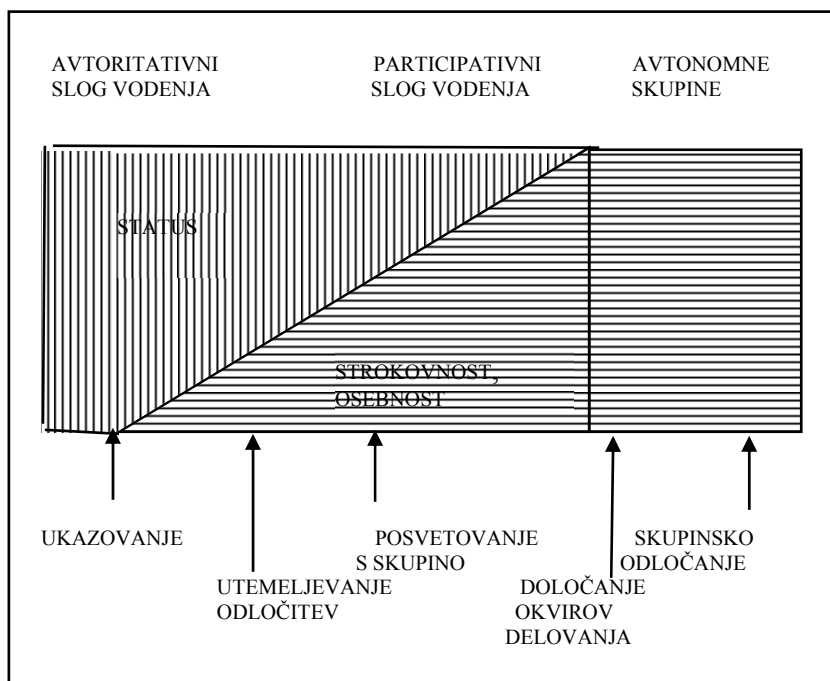
Eden od načinov klasifikacije slogov vodenja je razlikovanje slogov na kontinuumu od avtoritarnega do demokratičnega. Nagel (1986, 126, v Anželj 2001, 87) različne sloge vodenja prikazuje kot kombinacijo vpliva nadrejenega in podrejenih za odločanje. Ena skrajnost je vodenje, pri katerem stoddstotno odloča vodja in vpliva podrejenih delavcev na odločitve ni. Ta slog označujemo za avtoritarnega. Nasprotna skrajnost pa je slog, pri katerem imajo na odločitve stoddstotni vpliv sodelavci, skupina, vodja pa ne. Med obema slogoma je lestvica vmesnih slogov vodenja.

Ulrich in Fluri (v Rozman in drugi 1993, 205) sta, upoštevajoč uporabo različnih vrst moči pri vodenju, klasificirala tri osnovne sloge vodenja: (1) vodja uporablja izključno statusni položaj kot način usmerjanja podrejenih; (2) vodja se opira tako na statusno kot na osebno in strokovno avtoriteto; (3) skupina sama izbira vodjo, ki uporablja samo strokovno in osebno avtoriteto za usmerjanje dela.

V prvem primeru govorimo o avtokratskem vodstvenem slogu. Drug primer vodenja je znan kot participativni slog vodenja, ki ustreza demokratičnemu vodenju. Participacijo v pomenu sloga vodenja razumemo kot sodelovanje podrejenih pri odločitvah, ki so z njimi povezane. Formalno postavljeni vodja ne more enostavno pozabiti uporabe statusne avtoritete. Popolno zanemarjenje njene uporabe je lahko samo v neformalnih skupinah ali v skupinah, ki samostojno izberejo vodjo, to so t. i. avtonomne skupine. V teh skupinah so za doseganje postavljenih ciljev odgovorni vsi v skupini kot celoti (Rozman in drugi 1993, 206–207).

Povezanost vplivnih mehanizmov in slogov vodenja kaže slika 3.1.

Slika 3.1: Povezanost vplivnih mehanizmov in slogov vodenja



Vir: Povzeto po Ulrich in Fluri 1995, 204, v Rozman in drugi 1993, 208.

Poleg omenjenih vodstvenih slogov se govori še o liberalnem, patriarhalnem, brezosebnem in manipulativnem slogu. V prvem primeru vodja prepušča odločanje podrejenim. Brezosebno vodenje je predvsem vodenje s pisnimi nalogi, okrožnicami ipd. Manipulativno vodenje daje lažni občutek, da podrejeni soodločajo. Drugi slogi vodenja na kontinuumu so še informirajoči, kjer odloča nadrejeni, izvaja pa to s prepričevanjem; svetovalni, kjer nadrejeni informira, podrejeni povedo svoje mnenje; kooperativni, kjer skupina predlaga, nadrejeni izbere; demokratični, kjer skupina odloča avtonomno, nadrejeni je le koordinator.

Določanje uspešnosti posameznega vodstvenega sloga je v praksi tudi za ministra zelo težavno. V povezavi s situacijskimi dejavniki postane slika še bolj nejasna.

V luči uresničitve drugega cilja, ki smo ga zapisali v prvem poglavju in ki je podlaga za utemeljitev temeljne hipoteze te disertacije, smo v tem poglavju razpravljali o vodenju kot menedžerski funkciji, ki je v teoriji opredeljena kot vplivanje na obnašanje in vedenje posameznika ali skupine v organizaciji ter s tem na usmerjanje njihovega delovanja k postavljenim ciljem organizacije. Menimo, da bi moral minister pri vodenju ljudi v ministrstvih uporabljati spoznanja in izsledke upravne znanosti v pridobitnem sektorju, predvsem glede temeljnih sestavin vodenja, kot so sposobnosti in znanje za vodenje, čustvena inteligenca, delegiranje, motiviranje s spodbudami, moč in vpliv ter vedenje vodje v različnih situacijah v organizaciji, metode in slogi vodenja. Potemtakem je naše stališče tudi, da je delovanje ministrstva v veliki meri odvisno od ustreznih kompetenc, ustrezne strokovne usposobljenosti in izkazanih veščin osebe, ki izvaja funkcijo ministra. Če minister nima ustreznega znanja, prihaja do motenj, napak pri delu ali celo do poloma pri vodenju. Prav tako ne sme biti ministru kot vodji tuja čustvena inteligenca, kajti, upoštevajoč raziskovalne izsledke, so različni vidiki uporabe čustvene inteligence kritični dejavnik izboljšav in uspeha v vodenju. Delegacija avtoritete je eden od glavnih pogojev uspeha vodje in tako tudi ministra. Spodbude kot sestavina vodenja so podlaga za vplivanje na vedenje ljudi, da bi namenili svoje zmožnosti (telesne, duševne) doseganju zastavljenih ciljev posameznika, skupine, organizacije. Obenem pa so spodbude pomembne tudi za sam menedžment. V glavnem ugotovitve glede spodbud, ki veljajo za zasebni menedžment, veljajo tudi za upravni menedžment in s tem za ministra, kar smo v zvezi s tem vprašanjem primerjalno dokazovali z ureditvijo v naši pozitivnopravni zakonodaji. Za uspešno vodenje niso pomembne samo omenjene sestavine, pač pa vodja potrebuje prav tako tudi moč in vpliv. Kot pomembno sestavino vodenja je treba ne nazadnje šteti tudi ustrezen način oziroma slog vodenja.

3.3.5 Nadzor

3.3.5.1 Opredelitev nadziranja

V prejšnjih poglavjih smo govorili o treh funkcijah, ki jih opravlja minister kot menedžer, in sicer o planiranju, organiziranju in vodenju. Ostala nam je še zadnja pomembna funkcija vsakega menedžerja, to je funkcija nadziranja. Naloga vseh navedenih funkcij menedžmenta v ministrstvu je v doseganju zastavljenih smotrov in

ciljev. Nadziranje zato zajema vse dejavnosti in vse dele ministrstva kot organizacije. Navedli bomo nekaj teoretičnih opredelitev nadzora v organizaciji.

Za Pusića pomeni nadzor v upravi primerjanje stvarne dejavnosti uprave oziroma njenih rezultatov z dejavnostjo oziroma rezultati, ki so bili pričakovani na podlagi vnaprej določenih kriterijev (Pusić 2002, 346). Ali natančneje, nadzor v upravi je po eni strani primerjanje ugotovljenega stanja s pričakovanim, zamišljenim oziroma normativno zahtevanim, po drugi strani pa pomeni nadzor odločilen vpliv na neki pojav ali proces kot možnost njenega usmerjanja (Pusić 2002, 132).

Nadzor, ki se razume kot primerjanje resničnih rezultatov s pričakovanimi, opisuje Fayol (v Pusić 2002, 347) in pravi: »Nadzirati pomeni ugotoviti, ali se delovne aktivnosti ves čas izvajajo po planu, na podlagi nalogov in po sprejetih načelih.«

Cijan in Grafenauer (1993, 149) ugotavljata, da je cilj nadzora nad delom v ministrstvu ugotoviti, ali je delo pravilno (razumljeno v najširšem pomenu – včasih samo zakonito, včasih tudi primerno), in preprečiti, popraviti oziroma odpraviti vsako nepravilnost. Naloga takšnega nadzora je zagotoviti uresničevanje ciljev v okviru ministrstva s pravnimi normami, ki to urejajo.

Teorija menedžmenta (Tavčar 2002, 247) navaja, da je nadziranje temelj obvladovanja organizacije. Naloga menedžerjev je obvladovati organizacijo ali delo organizacije, da ta učinkovito deluje in uspešno dosega zastavljene cilje. Obvladovanja pa ni brez meril. Merjenje, ki je jedro nadziranja, primerja dosežke delovanja organizacije ali delov organizacije z načrtovanimi standardi učinkovitosti in uspešnosti. Toda merjenju morajo slediti presoja in morebiti potrebni usmerjevalni posegi ali ukrepi. Z ukrepi se odpravijo vzroki odstopanj, predvsem pa posledice teh vzrokov, poslovanje pa se vrne v zamišljeno oziroma planirano stanje.

Iz navedenega lahko ugotovimo, da različni teoretiki poudarjajo različne elemente pri definiranju nadzora. Vsem pa je skupno, da nadzor opredelijo kot proces, ki meri doseganje rezultatov glede na zastavljene cilje organizacije in ki izvaja menedžerske ukrepe glede na cilje organizacije ter na spreminjanje in dopolnjevanje predpisov, normativov, standardov, meril.

Nadzorovanje je neločljiva sestavina dejavnosti menedžmenta, ki sega od načrtovanja prek organiziranja in vodenja do nadzorovanja. Zato je nadzorovanje praviloma le toliko učinkovito in uspešno, kot so bile učinkovite in uspešne ostale sestavine dejavnosti menedžerjev. Nadzorovanje ni samo sebi namen. Dobro nadzorovanje vselej vodi do izboljšav, do popravnega delovanja.

Izhajajoč iz teoretičnih predpostavk lahko za ministrstvo kot poslovni sistem ugotovimo, da nadziranje v ministrstvu vključuje zbiranje in sporočanje informacij ministru o pravilnosti, namenskosti in primernosti (skladnost s predpisi, etičnost) ter smotrnosti poslovanja (uspešnost, učinkovitost, gospodarnost) ministrstva, da ta primerja dosežene izide z načrtovanimi in odloča o morebitnih ukrepih ob nastalih odstopanjih.¹⁴⁶

3.3.5.2 Potek nadziranja

Ko je sprejeta odločitev o nadziranju, se najprej določijo področje, ki naj ga obseže nadziranje, način, kako naj nadziranje poteka, ter čas nadziranja (Tavčar v Možina in drugi 1994, 682).

Od opredelitve (1) področja nadziranja je odvisna izbira (2) kontrolnih metod, to je načina – obsega in vsebine ter časa nadziranja, iz teh pa sledi določitev (3) meril in standardov kot podlag za primerjanje med dejanskim in želenim stanjem.

a) Področje nadziranja

Nesmiselno bi bilo nadzirati vse dejavnosti in dele dejavnosti ter vsa stanja v ministrstvu. Zato je na prvem mestu izbiranje strateških področij oziroma točk za nadziranje. Skratka, ugotoviti je treba, katera dogajanja in stanja v ministrstvu tako pomembno vplivajo na uspešnost ministrstva, da jih je treba nadzirati. Prav tako neracionalno je stalno nadziranje.¹⁴⁷ Odgovora na vprašanji »kako« in »kdaj« nadzorovati, pomagata opredeljevati kontrolne metode.

¹⁴⁶ Gre za nadzor nad delovanjem ministrstva z vidika »5E« (ang.: Effectiveness, Efficency, Economy, Ethics, Ecology; slov.: uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika, ekologija).

¹⁴⁷ S tem ni mišljeno sprotno nadziranje.

b) Kontrolne metode

Pri določanju načina (obsega in vsebine), poteka in časa nadziranja si menedžment pomaga s kontrolnimi metodami. V organizacijah se uporabljajo kontrolne metode, ki jih teorija deli na trajne (samokontrola, skupinska kontrola, pravila in predpisi), periodične (informacijski sistemi menedžmenta, zunanja revizija, predračuni) in občasne (posebna poročila, osebno opažanje, metode za obvladovanje projektov) (Tavčar v Možina in drugi 1994, 683). Menedžerji redko uporabljajo eno samo metodo; kombinacijo metod prilagajajo okoliščinam, vsebini in pomembnosti nadziranja.

c) Merjenje

Nadzorovanje je v prvi vrsti merjenje. Merjenje je jedro nadziranja. Določitev meril in standardov, ki so podlaga primerjanju med dejanskim in želenim stanjem, sledi iz izbire ustrezne kontrolne metode.

Teorija na področju menedžmenta (Tavčar 2002, 249) našteva za pridobitni sektor naslednja temeljna merila uspešnosti: donos (prihodek, dobiček, čisti dobiček, dodana vrednost), rentabilnost (vseh sredstev, lastnega kapitala, dividende), plačilna sposobnost (sprotna plačilna sposobnost in dolgoročna likvidnost), finančni položaj (finančna moč in finančno ravnotežje), rast premoženja (knjižna vrednost, tržna vrednost), produktivnost (dela, zmogljivosti, energije, materiala itd.), ekonomičnost (potroški sredstev, poraba sredstev), tržnost (položaj programov ob konkurentih, deleži trga), prožnost (prilagajanje spremembam, povzročanje sprememb v prostoru), uglednost (pri partnerjih, v javnosti, kakovost poslovanja), kakovost življenja sodelavcev (socialna varnost, osebni razvoj, medsebojni odnosi, stranske koristi).

Ta temeljna merila uspešnosti v večini veljajo tudi za nepridobitni sektor. Nekatera merila so v nepridobitnih organizacijah pojmovana drugače kot v pridobitnih, na primer merilo trženja. V nepridobitnih organizacijah je končni produkt storitev, ne pa materialna dobrina, torej personalni učinek na uporabnika, ki ga pogojuje določen socialni odnos med izvajalcem in klientom. Pri tem je treba posebej poudariti, da gre za dobrotno uporabnika, za učinke, ki jih beleži uporabnik, ne pa izvajalec oziroma proizvajalec storitve. Storitve se ne vrednoti z dejavnostjo izvajalca, ampak predvsem

z učinki njegove dejavnosti na uporabnika. V skladu s temi izhodišči je jasno, da se strategija trženja ne začne niti konča s prodajo storitve. Strategija trženja v nepridobitnih organizacijah se začne z ugotavljanjem in opredeljevanjem potencialnega uporabnika in njegovih potreb, konča pa se z zadovoljitvijo njegovih potreb (Drucker v Možina in drugi 1994, 959).

Glede na vedno večjo vlogo menedžmenta v državni upravi se lahko kot posebna merila v organizacijah državne uprave opredelijo na primer usmerjenost k strankam in rezultatom (izdelkom, storitvam), usmerjenost v učinkovitost izvajanja procesov, postopkov, v doseganje ciljev (učinkovitost), prožnost, transparentnost.

Grunow (v Pusić 2002, 133) ugotavlja, da nadzor uprave v državni organizaciji otežuje okoliščina, da so merila nadzora nujno večstranska, ker ima uprava vedno veliko ciljev. Zato je tudi težko opredeliti, katero merilo je najpomembnejše, na primer ekonomičnost, učinkovitost, odgovornost, zakonitost. Ugotavlja tudi, da teh meril pri nadzoru uprave ni mogoče razporediti po pomembnosti.

Enako ugotavlja tudi Rus (v Možina in drugi 1994, 961), ko pravi, da je merjenje ciljev nepridobitnih organizacij precej manj izdelano kot merjenje dobička.

Te ugotovitve opozarjajo na dejstvo, da če so merila uspešnosti v pridobitnih organizacijah načeloma uporabna tudi v nepridobitnih organizacijah, pa pri merjenju uspešnosti v nepridobitnih organizacijah nastaja drug velik problem, in sicer kompleksnost in nejasnost ciljev.

Na koncept obvladovanja organizacije bistveno vpliva merjenje vnaprej, merjenje ob dogajanju ali merjenje po opravljeni dejavnosti. Samo merjenje vnaprej in delno sprotno merjenje omogočata preprečevanje, sicer pa sprotno merjenje in zlasti merjenje pozneje omogočata le popravljanje (Tavčar v Možina in drugi 2002, 680).

Nadziranje vnaprej je usmerjeno v prihodnost ter ni usmerjeno v merjenje izidov in v njihovo primerjanje s cilji, temveč v usmerjevalne in omejevalne dejavnosti, ki skušajo vnaprej odpraviti potrebo po popravljanju smeri ali obsega delovanja. To nadziranje

zahteva od menedžmenta, da dokaj natančno predvidi dogajanje v prihodnosti, kar pa ni vselej mogoče.

Sprotno nadziranje meri izide takrat, ko nastajajo; potem je le od odzivnega časa nadzornika odvisno, kdaj bo po potrebi posegel v dogajanje. Sem spada tudi t. i. strojno oziroma samodejno nadziranje, ki je podlaga za vse kibernetске stroje. Sprotno nadziranje spremlja izide delovanja in omogoča sprotno usklajevanje izidov s standardi.

Sprotno nadziranje v državni upravi bi moralo biti vgrajeno že v osnovno operacijo (Pusić 2002, 321).

Nadziranje pa je lahko izvedeno tudi naknadno. Izide lahko merimo šele po opravljeni dejavnosti, ko je preverjanje izdelka ali storitve že opravljeno. Ugotovitve naknadnega nadziranja so podlaga za novo planiranje, ki poskuša z ukrepi odpraviti posledice, ki jih je izvedba povzročila.

d) Ukrepanje

Ugotavljanju odstopanj lahko sledi ukrepanje. Kjer je odstopanje izidov od standardov večje, je menedžment pred odločitvijo, ali naj v dogajanje poseže ali ne. Ker so zmožnosti za ukrepanje ponavadi omejene s časom in viri, se menedžment največkrat odloča za ravnanje po izjemah. Za ukrepanje se odloča tam, kjer lahko ugotovljena odstopanja resno zmanjšajo uspešnost organizacije. Ne ukrepa pa, če je uspešnost ukrepanja preveč negotova in kadar ocenjuje, da bodo drugi vplivi odstopanje zmanjšali ali odpravili sami od sebe. Odločanje »ukrepati – ne ukrepati« sodi med najzahtevnejše in najbolj tvegane dejavnosti poslovodij; to je rešeto, ki loči dobre menedžerje od izjemnih; prav zato je odločanje o času, vsebini in obsegu ukrepanja tolikokrat predmet posvetovanj, bodisi v organizaciji bodisi z zunanjimi svetovalci (Tavčar v Možina in drugi 2002, 686).

V zvezi z obravnavano problematiko je Wirth (v Pusić 2002, 133) zapisal, da nadzor državne uprave obsega: (1) spremljanje in ocenjevanje upravnih odločitev, postopkov, rezultatov; (2) preventivne in korektivne intervencije, da bi se izvedlo oziroma ne izvedlo ali popravilo odstopanje upravnega delovanja oziroma posledice

tega delovanja glede na veljavne cilje in merila; (3) prilagajanje ali spremembe teh meril, ciljev oziroma pravil, upoštevajoč dejanske oziroma možne spremembe problematičnih situacij.

V tem poglavju smo našli različne metode nadzora, merila, oblike nadziranja, dovoljena in nedovoljena odstopanja, ki so značilni za nadzor v vsaki organizaciji. Če izhajamo iz pomena nadzora in iz ugotovitev teorije, menimo, da ni nobene ovire, da se navedeni elementi nadzora ne bi uporabljali tudi v ministrstvu pri izvajanju nadzora, seveda upoštevajoč nekatere specialne zakonske ureditve glede nadzora državne uprave, na primer, zunanje revizije v ministrstvu ne opravljajo specializirane strokovne organizacije oziroma neodvisni strokovnjaki, pač pa računsko sodišče, ki je prav tako neodvisna in strokovna organizacija.

Nadalje menimo, da je večina temeljnih meril, ki se uporabljajo v funkciji nadzora v pridobitnem sektorju, primerna tudi za nadzor v okviru ministrstva. Seveda je treba pri tem upoštevati razlike med pridobitnim in nepridobitnim sektorjem, ki izhajajo predvsem iz razlik v temeljnem cilju, ki ga organizacije v posameznem sektorju želijo doseči.

Minister se prav tako srečuje z vprašanjem dovoljenih in nedovoljenih odstopanj, ugotovljenih v procesu nadzorovanja, v zvezi s katerimi mora ustrezno odločiti o ukrepanju. Spopada se s podobnimi težavami kot menedžment v pridobitni organizaciji.

3.3.5.3 Vrste nadzora

Kot so raznolika opravila in dejanja v upravnem organu, so raznolika tudi sredstva in vrste oziroma oblike nadzora nad delom državne uprave. V nobeni sodobni državi ne obstaja neka enotna nadzorna institucija, ki bi opravljala celoten nadzor (kontrolno) nad delom državne uprave. Nadzorno funkcijo uresničujejo različni državni organi.

Nadzor nad državno upravo preverja, ali uprava deluje v skladu s političnimi, pravnimi in tehničnimi merili, postavljenimi za njeno delovanje. Po drugi strani ta nadzor pomeni, da legitimni nosilci nadzornih funkcij lahko odločujoče vplivajo na državno

upravo in jo usmerjajo v smeri optimalnega uresničevanja ciljev. Na podlagi postavljenih kriterijev govorimo o političnem, pravnem in tehničnem nadzoru. Politični nadzor pomeni preverjanje, koliko je delovanje uprave v skladu z opredeljenimi političnimi kriteriji, in ima nalogo usmerjati upravo k uresničevanju političnih namenov in programov; ta nadzor je zato preverjanje in usmerjanje. Naloga pravnega nadzora, notranjega in zunanjega, je primerjati delovanje uprave z veljavnimi pravnimi kriteriji. Tehnični nadzor preverja upravo v tehničnem pogledu (Pusić 2002, 151).

Wittkämper (v Pusić 2002, 133) ugotavlja, da ima problematika nadzora državne uprave več teoretičnih in praktičnih ravni. (1) Prvo raven nadzora tvorijo cilji in strukture, ki izhajajo iz ustavnega prava in ustavne politike. (2) Drugo raven nadzora predstavljajo finančno-ekonomska in proračunsko-ekonomska vprašanja. (3) Tretjo raven obsegajo vprašanja upravnega menedžmenta in upravne organizacije, vključujoč vprašanja vodenja. (4) Četrto raven nadzora pa tvorijo teoretični temelji za reševanje praktičnih vprašanj.

Cijan in Grafenauer (2002, 112) delita nadzor v upravi v politični, sodni in upravni, v formalni in neformalni, nadzor zakonitosti dela, nadzor ekonomičnosti poslovanja, prehodni in naknadni, finančni, nadzor učinkovitosti in uspešnosti izvedbe neke naloge idr. Na splošno delita nadzorno funkcijo na formalno in neformalno. Formalni nadzor uresničujejo oblastni organi v predpisanih postopkih z vnaprej določenimi ukrepi in sankcijami. Neformalni nadzor pa izvajajo neoblastni subjekti, med katere štejemo sredstva javnega obveščanja, razne asociacije državljanov.

Za državno upravo sta specifična t. i. instančni in hierarhični nadzor. Potreba po takem nadzoru ne izhaja samo iz (1) zahteve po zagotovitvi zakonitega ravnanja v odnosu do drugih organov, organizacij in državljanov, temveč tudi iz (2) potrebe po usklajenem upravnem delovanju v smislu enotnosti in skladnosti glede razumevanja upravnih ciljev in načina njihovega doseganja (Cijan in Grafenauer 1993, 150).

Instančni nadzor se opravlja praviloma na podlagi nezadovoljstva, ki ga izrazi stranka s pritožbo.¹⁴⁸ S pritožbo se pri »višjem« upravnem organu izpodbija konkreten upravni akt »nižjega« upravnega organa.

Na podlagi hierarhične¹⁴⁹ oblasti, pogosto pa tudi na podlagi izrecnih določil posameznih organizacijskih predpisov imajo višji upravni organi pravico in dolžnost nadzora nad delom nižjih upravnih organov ne glede na to, ali dobijo pobudo za to od zunaj ali opravljajo to na lastno pobudo. Govorimo o hierarhičnem nadzoru. Hierarhični nadzor se lahko opravlja na različne načine in v raznih oblikah. Tako se lahko nadzor nanaša na (1) posamezne konkretne akte nižjega upravnega organa (zakon, ki ureja splošni upravni postopek, pozna izredno pravno sredstvo, to sta odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici); (2) lahko se nanaša na vse upravne odločbe z določenega področja (ta se opravlja z revizijo, ki je po uradni dolžnosti vpeljana v nekaterih posebnih upravnih postopkih); (3) lahko pa se nanaša na celotno delo enega ali več nižjih upravnih organov (to je z rednimi in izrednimi pregledi dela) ipd.

Pusić (2002, 354) nadzor nad državno upravo razdeli v (1) orientacijski, katerega cilj je zbiranje splošnih podatkov o upravni organizaciji, (2) splošni, ki obsega vse vidike dela, in (3) specialni pregled, ki je omejen na posamezni vidik dela ali na nekaj vidikov dela (npr. pregled pravnih predpisov, ki jih uporablja organizacija, ali finančni pregled).

¹⁴⁸ Taka vrsta nadzora je na primer predvidena v 52. členu Zakona o državni upravi (ZDU-1), kjer je določeno, da ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, odloča o pritožbi zoper odločbo ali drug posamični akt, ki ga je v upravnih stvareh na prvi stopnji izdala upravna enota.

¹⁴⁹ Taka vrsta nadzora je na primer predvidena v 66. členu Zakona o državni upravi (ZDU-1), kjer je določeno, da ministrstva, vsako na svojem področju, opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov organov lokalnih skupnosti, kadar ti odločajo v upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti ter kadar je določeno, da v zadevah, ki jih na organe lokalnih skupnosti prenese država, opravljajo pristojna ministrstva tudi nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Če gre za oceno primernosti upravnega akta ali dejanja, ta zaščita ni mogla biti poverjena nobenemu drugemu državnemu organu izven uprave. Edino parlament opravlja neke vrste posreden, vendar ne prav uspešen nadzor. Sicer pa je ves nadzor primernosti upravnih dejavnosti ostal pri višjih upravnih organih, saj gre tu za razumevanje javnega interesa, ciljev in državnih razlogov, o njih pa lahko ustrezno in avtoritativno odredijo samo najvišji organi. Oni jih bodo največkrat razumeli enako kot nižji, včasih pa tudi drugače. To drugačno razumevanje bo ustreznejše, ker najvišji upravni organi sami določajo vsebino javnega oziroma splošnega družbenega interesa.

Rozman (v Rozman in drugi 1993, 261) v osnovi loči nadzor poslovanja in nadzor organizacije. V nadzor poslovanja uvršča nadzor celotnega poslovanja, nadzor posameznih poslovnih funkcij ter nadzor proizvoda in procesa. Ta nadzor ugotavlja, analizira podatke z namenom presoje kakovosti ali bonitete poslovanja. Presoja, ali je bil neki pojav, proces, rezultat pozitiven ali negativen glede na merila odločanja. Nadzor poslovanja ima za vodilo plan poslovanja in je ponavadi sproten, tako da je mogoče čim hitreje odpraviti odstopanja in ga zaposleni v procesu poslovanja izvajajo pretežno sami.

Nadzor organizacije je nadzor razmerij, odnosov med ljudmi oziroma delovanja posameznika in posebej menedžerjev. Ta nadzor pomeni formalno nadziranje pravilnosti izkazovanja pojavov s podatki in pravilnosti njihovega preoblikovanja v informacijo, gre za t. i. revizijo. Revizija ima za vodilo plan informacijsko-vodstvenih procesov, določen pretežno z različnimi predpisi. Revizija obravnava pravilnost, poštenost, skladnost ugotavljanja in prikazovanja podatkov; ne spušča pa se v ekonomsko ustreznost odločitev, kar pa je predmet nadzora ali prikazovanja poslovanja. Revizija je izključena iz procesa in je posrednejša.

Če povzamemo iz zgoraj navedenih teoretičnih ugotovitev, potem lahko nadzor delimo po različnih vidikih. Že prej smo omenili delitev nadzora na naknadni nadzor, sprotni nadzor in nadziranje vnaprej. Drugi vidiki obravnavanja nadzora so: (1) nadzor poslovnega procesa: nadzor v vodstvenem procesu, informacijskem in izvedbenem procesu; (2) organizacije: nadzor razmerij, odnosov med ljudmi oziroma delovanja posameznika in posebej menedžerjev (revizija); (3) z vidika prvin poslovanja: nadzor delovnih sredstev, delovnih predmetov, storitev, delovne sile; (4) nadzor gospodarnega vedenja: nadzor potroškov, stroškov, poslovnih učinkov, odhodkov, prihodkov; (5) po času nadzorovanja: stalni, občasni, naključni; (6) z vidika izvajalca nadzorovanja: notranji in zunanji. Notranji nadzor poslovanja je pogostejši od zunanjega. Pri reviziji pa je pogostejša zunanja revizija in se je notranja revizija razvila pozneje; zunanji nadzor opravljajo institucije zunaj organizacije, notranji pa organi ali posamezniki v organizaciji.

3.3.5.4 Nadzor državne uprave

Vsako delovanje ministrstva, to je vsak njegov akt, mora temeljiti na pravni normi. V tem je tudi izraženo načelo zakonitosti dela v ministrstvu. Toda, čeprav mora biti pravni predpis podlaga in predpostavka odločanja v ministrstvu ter minister in pooblaščen osebe za odločanje izdajajo svoje akte samo na temelju in v okviru izvrševanja zakonov in drugih predpisov, prihaja v praksi do raznih kršitev tega načela. Ministrstva izdajajo različne akte in so aktivna na najrazličnejših področjih družbenega življenja, zato že sam obseg njihove dejavnosti objektivno ustvarja možnosti za različne nepravilnosti in napake pri delu. Takšni primeri zahtevajo, da se predvidijo ukrepi za zavarovanje zakonitosti, pravilnosti ter uspešnosti in učinkovitosti dela v ministrstvu. To se doseže z organiziranjem nadzora oziroma kontrole upravnega delovanja upravnih organov.

Za potrebe te disertacije smo nadzor državne uprave razdelili na nadzor nad upravo in upravni nadzor. Nadzor nad upravo izvajajo subjekti, ki ne sodijo v državno upravo, je zunanji nadzor, in sicer sta to politični in strokovni nadzor. Za upravni nadzor pa je značilno, da so organi uprave tako subjekti kot objekti nadzora.

Navedeno delitev nadzora nad državno upravo lahko primerjamo tudi s teorijo prava družb, ki deli nadzor nad gospodarskimi družbami na zunanji (eksterni) in notranji (interni) nadzor glede na to, kdo ga opravlja. Zunanji nadzor opravljajo predvsem davčni, upravni in sodni organi, notranji nadzor pa izvajajo organi družbe. Slednji pomeni način kontrole, ki ga imajo na voljo družbeniki, ki so vložili kapital v družbo in ga tako prepustili v upravljanje tretjim osebam. Glede na to je notranji nadzor lahko institucionaliziran (ustanovitev nadzornega organa v dvotirnem sistemu) ali pa zgolj funkcionalno razmejen (v enotirnem sistemu ga izvajajo neizvršni direktorji in tudi zunanji (ekspertni) člani prek revizijske komisije) od uresničevanja poslovnih odločitev (Bohinc in Bratina 2005, 135; Bratina v Kocbek in drugi 2007, 411).

V okviru te disertacije bo poudarek predvsem na nadzoru v zvezi z delovanjem državne uprave, pri tem bo v ospredju nadzor v ministrstvu, ki primerja dosežene izide z načrtovanimi na podlagi informacij o pravilnosti delovanja (skladnost s predpisi) in smotrnosti poslovanja (uspešnost in učinkovitost) ministrstva ter sporočanje teh informacij vodstvu ministrstva za morebitno ukrepanje ob nastalih odstopanjih.

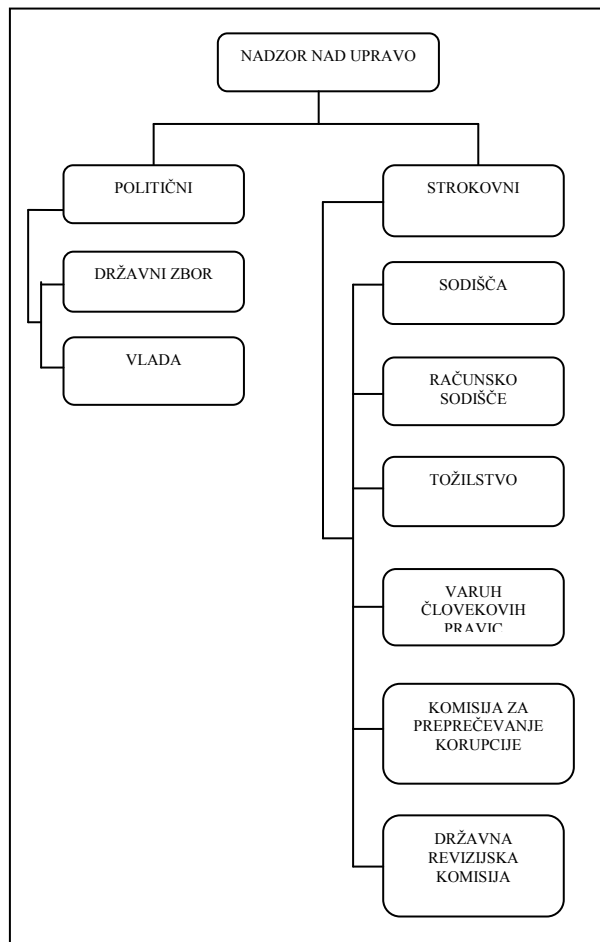
Nadzor nad upravo je kronološko najstarejša oblika nadzora nad delovanjem državne uprave. Upravnoppravna teorija navaja, da se potreba po nadzoru nad upravo pojavlja zaradi trojne nevarnosti, ki jo lahko povzroči upravni organ: (1) zaradi njegove nesposobnosti ali nevestnosti, (2) zaradi izdaje nezakonitega ali neprimernega akta in (3) kadar zaradi nedelavnosti ne izda upravnega akta ali ne opravi upravnega dejanja, ki bi ga moral opraviti. Tako razumljeni pojem upravnega nadzora je aktualen še danes (Cijan in Grafenauer 1993, 150).

Ker upravni nadzor ne more v vseh primerih zagotoviti spoštovanja zakonitosti pri delu uprave, so se razvile še razne druge oblike nadzora. Delo uprave nadzirajo predstavniški organi in vlada. Ti opravljajo tako imenovani politični nadzor. Strokovni zunanji nadzor nad upravo pa opravljajo tudi sodišča (sodni nadzor), državna tožilstva, varuh človekovih pravic, računsko sodišče, komisija za preprečevanje korupcije, državna revizijska komisija.¹⁵⁰

Zunanji nadzor nad državno upravo je razviden s slike 3.2.

¹⁵⁰ Pirnat v svojem članku »Prispevek k vprašanju sodnega varstva zoper odločitev v postopku revizije oddaje javnega naročila«, objavljenem v *Podjetje in delo*. 34 (6/7), 1048–1055, v letu 2008, opozarja na pomanjkljivo sodno varstvo na tem področju, ker zoper odločitev te komisije (lahko zavrne zahtevek za revizijo kot neutemeljen; lahko delno ali v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila) ni rednega ali izrednega pravnega sredstva, mogoča pa je tožba pred pristojnim sodiščem za uveljavitev povrnitve škode od naročnika.

Slika 3.2: Organi, ki izvajajo zunanji nadzor nad državno upravo



3.3.5.5 Upravni nadzor

Pod upravnim nadzorom razumemo nadzor, pri katerem so organi uprave tako subjekti kot objekti nadzora oziroma kjer en upravni organ opravlja nadzor, drugi upravni organ pa je od njega nadzorovan. Glede na to, kdo opravlja nadzor in nad kom se opravlja nadzor, ločimo zunanji upravni nadzor, ki je po svoji naravi poseben nadzor, in notranji upravni nadzor.

V tej nalogi ne bomo obravnavali zunanjega upravnega nadzora, pač pa se bomo osredotočili na tako imenovani notranji upravni nadzor. Najpomembnejše oblike zunanjega upravnega nadzora le na kratko omenjamo za lažjo opredelitev oblik notranjega upravnega nadzora.

Zunanji upravni nadzor najpogosteje na podlagi posebnega zakona¹⁵¹ opravljajo inšpektorati kot organi v sestavi ministrstev oziroma inšpekcije v okviru organov v sestavi, če tako določa poseben zakon.¹⁵² Ta vrsta kontrolne in nadzorne dejavnosti je predvsem usmerjena na druge subjekte (gospodarske družbe, druge organizacije, državljanje), ne pa na upravne organe. Vendar se ta nadzor lahko uporabi tudi nad upravnim organom, in to tistim, ki ni podrejen organom, v okviru katerih so inšpekcije, ki opravljajo nadzor. Navedeni nadzor se zato tudi imenuje zunanji in se izvaja nad upravnim organom zunaj siceršnje hierarhične nadrejenosti in podrejenosti.

Drugi subjekti, ki izvajajo inšpekcijski nadzor nad upravnimi organi, so lahko samostojni pravni subjekti javnega sektorja (npr. Informacijski pooblaščenec, Agencija za pošto in telekomunikacije) ali pa notranje organizacijske enote posameznih upravnih organov (npr. upravna inšpekcija in inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, obe v okviru Ministrstva za javno upravo, proračunska inšpekcija v Ministrstvu za finance, letalska inšpekcija v Ministrstvu za promet).

3.3.5.6 Notranji upravni nadzor

Notranji upravni nadzor se nanaša na notranje delovanje ministrstva in zadeva pravilnost, učinkovitost in uspešnost poslovanja v ministrstvu. Zagotavljanje tovrstnega nadzora sodi v eno od štirih obravnavanih funkcij vsakega menedžerja in tako tudi v poslovanje ministra.

Tudi teorija s področja prava gospodarskih družb notranjo kontrolo gospodarske družbe obravnava med ostalim kot posamezno fazo samega vodenja (Bohinc in Bratina 2005, 135).

Nadzor nad dejavnostjo ministrstva je organiziran v skladu s predpisi v treh ravneh. O prvi in drugi ravni smo govorili že zgoraj, ko smo omenili politični in strokovni nadzor, ki smo ga poimenovali nadzor nad upravo. Na tretji ravni je za izvajanje nadzora v

¹⁵¹ Zakon o inšpekcijskem nadzoru.

¹⁵² Organi v sestavi, v katerih delujejo inšpekcije po posebnih zakonih, so: Davčna uprava RS, Carinska uprava RS, Veterinarska uprava, Urad za kemikalije, Uprava RS za varstvo pred sevanji, Uprava RS za jedrsko varnost.

ministrstvu in organih v sestavi ministrstev organiziran notranji upravni nadzor, in sicer kot sistem notranjih kontrol in kot notranja revizija.

Večina teoretikov na splošno v zvezi z nadziranjem organizacije navaja tri osnovne pristope: kontrolo, revizijo in analizo (Rozman in drugi 1993, 267). V tem pomenu, z izjemo analize, želimo predstaviti sistem nadziranja v okviru ministrstva, in sicer v obliki notranjih kontrol in notranje revizije, opirajoč se pri tem na teoretična spoznanja, ki veljajo za nadzor v pridobitnih organizacijah, in na pozitivnopravne predpise za področje nadzora v državnih organih.

3.3.5.6.1 Sistem notranjih kontrol

Namen sistema in ustroja notranjih kontrol je zagotoviti pravilnost poslovanja (skladnost s predpisi), smotrnost poslovanja (gospodarnost, učinkovitost, uspešnost) in nadzor poslovanja z uporabo enotnega informacijskega sistema v ministrstvu.

Minister načrtuje, organizira in vodi izvajanje ustreznih aktivnosti, da bi zagotovil doseganje postavljenih ciljev. Da se lahko osredotoči na vprašanja, za katera je odgovoren, mora delovati učinkovit nadzor, ki bo zagotovil, da programi ministrstva dosežejo želene rezultate, da se sredstva, uporabljena za izvajanje teh programov, ujemajo z nalogami in zastavljenimi cilji, da so programi zaščiteni pred malomarnostjo, zlorabo in slabim upravljanjem in da so informacije za sprejemanje odločitev zanesljive in pravočasno dostopne.

Sistem notranjih kontrol je orodje, ki ga uporablja vodilni in vodstveni kader ministrstva za pridobitev primernih zagotovil za doseganje svojih postavljenih ciljev. Za notranje kontroliranje je značilno, da se (1) izvaja predhodno (*ex ante*), in sicer se najprej organizira kot sistem postopkov poslovanja in odgovornosti zaposlenih v ministrstvu, ter (2) da je nato vključeno v sam delovni proces in sproti proučuje nastale ali potencialne nepravilnosti (neposredna kontrola) ter skrbi, da se takoj odpravijo in da ne bi nastajale še v drugih delovnih procesih.

Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, procesov, rezultatov, odločitev, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti.

Sistem notranjih kontrol v ministrstvu mora omogočati »zgodnje opazovanje« in tako zagotavljati, da dobijo vsi vodje na najvišji in najnižji ravni vodenja pravočasno in točno informacijo o pojavu napake. Tako bo zagotovljeno pravočasno odzivanje z ustreznimi ukrepi in sankcijami.

Minister je odgovoren za vzpostavitev sistema notranjih kontrol ter zagotovitev kadrovskih in materialnih virov ter pogojev za gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje, kar krajše lahko poimenujemo smotrno poslovanje in delovanje notranjih kontrol. Pri tem mora minister upoštevati temeljna načela notranjih kontrol v upravnih organih, ki jih določa pozitivno pravo v posebnem podzakonskem aktu.¹⁵³

Notranja kontrola je najobsežnejša vrsta nadziranja, ki mora biti prisotna v vodstvenem, informacijskem in izvedbenem delu delovanja ministrstva.

Vodstvene kontrole obsegajo: (1) opravila, ki sledijo temeljnim kontrolnim postopkom in pomenijo ponovno preverjanje že obdelanih podatkov, ter (2) nadgraditev temeljnih kontrolnih postopkov. Ta opravila so: dostop do sredstev in informacij, razmejenost dolžnosti upravnih delavcev, nadziranje pristojnosti, poročanje ministru o zastojih in nepravilnostih pri izvajanju kontrolnih postopkov ter določanje pristojnosti in odgovornosti vodjem notranjih organizacijskih enot za izvedbo določenih poslovnih dogodkov in sprejemanja odločitev.

Notranja kontrola poteka v izvedbenih nalogah oziroma delih ter je odvisna od izbrane tehnike in tehnologije dela in organizacije dela na posameznih poslovnih

¹⁵³ Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ.

področjih vodstvene, informacijske in poslovno-operativne dejavnosti. Tu so pomembna strokovna pravila v obliki načel, standardov in drugih pravil. S temi kontrolami se želi doseči, da se delovni procesi in stanja kažejo v okviru dovoljenih količin, kakovosti in vrednosti, ki so potrebne za uresničevanje poslovnih ciljev (Rozman in drugi 1993, 269).

Tavčar notranjo kontrolo opredeljuje kot kontrolo (1) v vsebinskem pomenu (kontrola obsega dejavnosti, kontrola pravočasnosti izvajanja, (2) kontrolo kakovosti in (3) kot ekonomsko kontrolo. Kontrola v vsebinskem pomenu zajema kontroliranje izvedbenih dejavnosti organizacije, ki zadeva predvsem količino proizvodov ali obseg dejavnosti, pravočasnost izvajanja, ekonomičnost in produktivnost ter kakovost proizvodov, kar je ponavadi podprto z ustreznim informacijskim sistemom. Kontrola kakovosti je odkrivanje že napravljenih napak. Ta kontrola je v bistvu kontrola planiranja ter izvedbe proizvoda in procesa (Tavčar v Možina in drugi 1994, 688).

Notranjo kontrolo v okviru ministrstva ob upoštevanju gornjih teoretičnih spoznanj lahko opredelimo kot kontrolo s (1) finančnega vidika, kjer gre za ekonomsko kontrolo (posebej pa kontrolo financ), in kot kontrolo (2) z nefinančnega vidika, to je kot kontrolo količine (obsega dejavnosti in pravočasnosti izvajanja) in kot kontrolo kakovosti opravljenega dela (delovanja procesov: merjenja in vrednotenja rezultatov, doseganja ciljev, merjenja zadovoljstva strank).

Kontroliranje kakovosti, torej predvsem odkrivanje že napravljenih napak, pa se vse bolj umika celovitemu zagotavljanju kakovosti. To izhaja iz spoznanja, da napak (skoraj) ne more biti, če je celotna urejenost organizacije usmerjena v zagotavljanje primerne kakovosti in če nad njo bedi prav vsakdo v organizaciji (Tavčar v Možina in drugi 1994, 688).

Celovito zagotavljanje kakovosti ni vrsta nadzora, je pa v funkciji nadzora. Celovito obvladovanje kakovosti si prizadeva za obvladovanje kakovosti v vseh dejavnostih in delih organizacije. Obsega učinkovitost in uspešnost delovanja vseh delov organizacije ter terja, da je vsak v organizaciji sam svoj nadzornik. Vsebinsko in ne formalno uvajanje celovitega obvladovanja kakovosti (npr. pridobivanje certifikatov

ISO 9000¹⁵⁴) lahko bistveno povečuje učinkovitost in uspešnost delovanja (Tavčar 2002, 259).

Pri tem ministrstva pri svojem delovanju niso prav nič izvzeta. Zaradi velike pomembnosti sistema celovitega obvladovanja kakovosti glede učinkovitosti in uspešnosti delovanja je priporočljivo uvesti celovito obvladovanje kakovosti tudi v ministrstva.

Ekonomska kontrola je širša in poznejša analiza proizvoda in procesa, medtem ko je kontrola kakovosti proizvoda in procesa sprotna in operativna (Rozman in drugi 1993, 287). Ekonomska kontrola torej skrbi, da se uresničijo merila na področjih poslovne učinkovitosti in uspešnosti ter tudi premoženjske varnosti in stabilnosti.

Ekonomsko kontrolo je treba izvajati tudi v ministrstvu. Tudi ministrstvo, čeprav ni pridobitna organizacija, mora s sredstvi gospodariti zakonito, transparentno in smotrno.

V ministrstvu kot v vsaki drugi organizaciji je v okviru ekonomske kontrole izrednega pomena finančna kontrola. V državni upravi je verjetno zgodovinsko najstarejši nadzor finančni nadzor. Glavni instrument finančnega nadzora je služba knjigovodstva, ki omogoča primerjanje dejanskega izvajanja finančnega vidika programa organizacije s planom, ki ga vsebuje proračun, in glede na to oceno uspešnosti programa, oziroma spremembe in prilagoditve, ki se pokažejo kot potrebne (Pusić, 2002, 348).

Izhodišče finančnega kontroliranja so trije računovodski izkazi (poročila): bilanca stanja, bilanca uspeha in izkaz finančnih tokov (Tavčar v Možina in drugi 1994, 688).

Kontrola zbira vse podatke, ki se strnejo v opisanih bilancah. Odstopanje se ugotavlja po posameznih delih bilanc s pomočjo kazalcev. Da bi se lahko sproti ukrepalo, se pripravljajo vsaj četrletna bilančna poročila, zato se raje govori o analizi ali ocenjevanju poslovanja kot pa o kontroli (Rozman in drugi 1993, 283).

¹⁵⁴ ISO je International Organization for Standardization (Mednarodna organizacija za standardizacijo).

Za ministrstva je značilno, da nimajo vsa svojega računovodstva, pač pa zanje izvaja računovodske storitve ministrstvo, pristojno za finance. Toda vsako ministrstvo ima svojo organizacijsko enoto za finance (finančno službo), ki je preko informacijskega sistema MFERAC povezana z računovodstvom v ministrstvu, pristojnem za finance. Finančna služba pripravlja finančna poročila za ministra (periodična ali na zahtevo) o porabi proračunskih sredstev po posameznih programih in postavkah ter kontih. Ti podatki omogočajo ministru takojšen vpogled v pomembnejša odstopanja med planiranimi in ustvarjenimi procesi v ministrstvu.

3.3.5.6.2 Notranja revizija

Notranje revidiranje se nanaša na proučevanje in ocenjevanje načrtovanja, organiziranja in vodenja, da bi se ugotovilo, ali je doseganje ciljev zagotovljeno. To revidiranje deluje naknadno (*ex post*). Z notranjo revizijo se revidirajo učinkovitost, gospodarnost in uspešnost. Ministrstvo mora razviti in sprejeti sistem za ocenjevanje in obvladovanje tveganj, s katerimi se sooča. Notranjo revizijo uporablja kot dejavnost neodvisnega in nepristranskega preverjanja ter svetovanja, namenjeno izboljševanju poslovanja. Zasnovana je kot notranja storitvena dejavnost¹⁵⁵ v ministrstvu. Je oblika posrednega nadzora, ki ugotavlja in vrednoti primernost in uspešnost vseh drugih notranjih kontrol in katerega izsledki so namenjeni predvsem ministru.

Cilji notranje revizije so pregledovanje ter ovrednotenje ustreznosti in učinkovitosti notranjih kontrol (ali je sistem ustrezno zasnovan, da bo zagotavljal učinkovito in gospodarno doseganje ciljev; ali sistem notranjih kontrol deluje, kot je predvideno) in kakovost izvajanja pri izvrševanju dodeljenih odgovornosti.

Temeljni postopki notranjega revidiranja so določeni v usmeritvah za državno notranjo revizijo in se nanašajo predvsem na: (1) načrtovanje revizije, (2) preizkušanje, preiskovanje in vrednotenje podatkov in informacij, (3) sporočanje

¹⁵⁵ V enotirnem sistemu upravni odbor delniške družbe imenuje revizijsko komisijo, katere naloga je izvajanje notranje revizije.

rezultatov in dajanje priporočil za izboljšanje poslovanja ter (4) spremljanje popravniških učinkov in poslovanja revidirane enote v prihodnje.

Notranji revizorji so uslužbenci ministrstva, ki so organizacijsko ločeni od revidiranega področja in so neodvisni, podrejeni so neposredno ministru. Zaposleni notranji revizorji nadzorujejo delo javnih uslužbencev ter vodstvenih in vodilnih delavcev, ne morejo pa voditi poslov, torej ne morejo odločati o zadevah vodenja. Svoje delo morajo opravljati v skladu z notranjimi revizijskimi standardi, kodeksom etike notranjega revizorja in kodeksom notranjerevizijskih načel. Pri izvajanju nalog notranjega revidiranja morajo državni notranji revizorji upoštevati načelo gospodarnosti. Notranje revidiranje ni omejeno. Notranji revizorji so pooblaščen, da pri svojem delu prejema katero koli informacijo in pooblastila, za katere menijo, da so potrebna pri izpolnjevanju njihovih nalog za vodstvo. Tako imajo dostop do katerih koli razvidov osebja ali stvari v ministrstvu¹⁵⁶ in imajo pravico vpogleda v vse podatke.

Z namenom vzpostavitve učinkovitega nadzora lahko minister organizira v ministrstvu notranjerevizijsko službo, na katero prenese odgovornost nadzora nad delovanjem notranjih kontrol. Ministrstvo lahko za izvajanje notranjerevizijskih storitev najame tudi zunanje izvajalce pod določenimi pogoji, ki jih opredeljuje poseben podzakonski akt.¹⁵⁷ Notranje revidiranje za ministrstvo lahko izvaja tudi ustrezna služba ministrstva, pristojnega za finance.

Notranjerevizijska služba daje ministru v potrditev letni načrt notranjih revizij oziroma letni program dela, ki predstavlja priporočeno področje delovanja v tem obdobju.

Pri revidiranju notranjega kontrolnega sistema gre za sistematično oziroma za fazno preverjanje kontrol. Pri tem revizor uporablja pripomočke, kot so proučitev

¹⁵⁶ Povzeto po Priročniku za notranje revidiranje, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana 1999.

¹⁵⁷ Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ.

organizacijskih shem in delovnih opravil, intervjuji z odgovornimi delavci, interni splošni in posamični akti, proučevanje dokumentacije, knjig itd. Posebej mora biti pozoren na delovanje kontrol, ki so vključene v delovne procese menedžerjev, njihovih pooblaščenecv in drugih zaposlenih (Rozman in drugi 1993, 267).

Izid revidiranja je letno revizijsko poročilo s prikazanimi ugotovitvami in predlogi za izpopolnitev kontrolnega sistema in drugih sestavin poslovanja v ministrstvu, ki v končni fazi omogočajo čim večjo pravilnost informacij in s tem dajejo podlago za ustrezno odločanje.

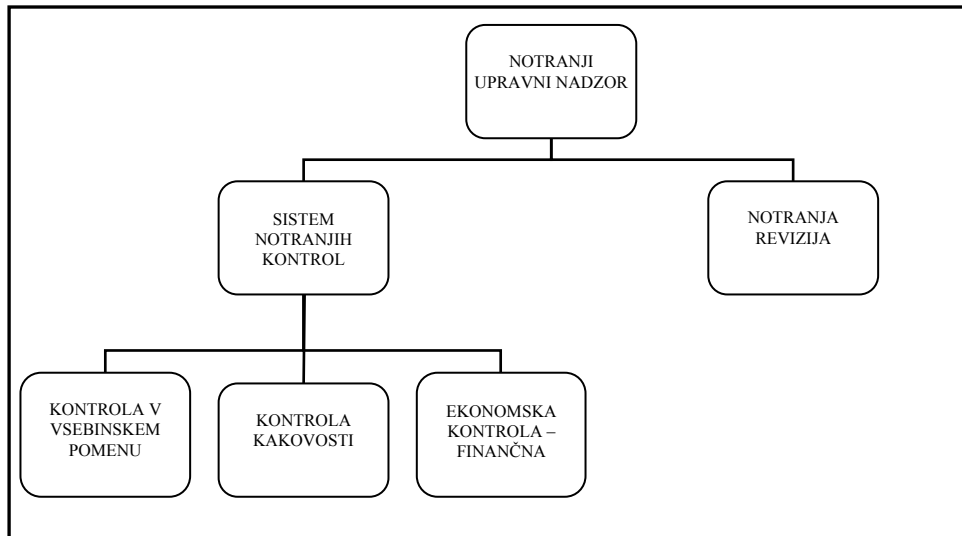
Minister mora sprejeti program ukrepov na podlagi pisnih poročil, predlogov, priporočil. O izvajanju programa ukrepov mora minister sproti obveščati vodjo notranjerevizijske službe. V program ukrepov sodijo tudi sankcije proti osebam, ki so povzročile napake in nepravilnosti, odkrite v notranjerevizijskem postopku. Minister o izsledkih revizorjev in o sprejetih ukrepih seznaniti vodjo organizacijske enote za konkretno področje ter mu naloži izvajanje teh ukrepov. O tem je dolžan seznaniti tudi ustrezen organ za nadzor proračuna pri ministrstvu, pristojnem za finance, ter Računsko sodišče RS.

a) Interni splošni akt o notranjem nadzoru

Minister je dolžan v okviru svoje poslovodne funkcije v ministrstvu zagotoviti nadzorovanje organizacije dela in učinkovitosti ministrstva v celoti. Da bi notranji nadzor učinkovito deloval, je primerno in priporočljivo, da minister sprejme notranji interni akt, v katerem določi področje dela, vsebino in način dela notranje kontrole in notranje revizije v ministrstvu, ki se odraža v strateškem in letnem načrtu dela te službe, opredeli vrste pregledov poslovanja, način opravljanja pregledov poslovanja (obveščanje, sodelujoče osebe, zapisnik o pregledih, seznanjanje vodstev o pregledu), vsebina, sestava in izdajanje revizijskega poročila ter obveznosti, odgovornosti in pooblastila službe za revizijo (izobraževanje revizorjev, razporejanje nalog, poročanje ministru, dostop do podatkov itd.).

Struktura notranjega upravnega nadzora državne uprave, ki smo jo obravnavali v tem poglavju, je razvidna s slike 3.3.

Slika 3.3: Vrste notranjega upravnega nadzora



Nadziranje je zadnja od menedžerskih funkcij, ki smo jih obravnavali v zvezi s funkcijo vodenja ministra. Na podlagi teoretičnih podlag smo opredelili nadzor po vsebini in ugotovili, da se vsebina izvajanja te funkcije v ničemer ne razlikuje od izvajanja nadzora v gospodarski družbi z izjemo meril, ki jih je treba prilagoditi različnim ciljem organizacije glede na to, ali je pridobitna ali nepridobitna. Posebej smo obravnavali vrste nadzora in za potrebe te naloge nadzor državne uprave razdelili na nadzor nad upravo (zunanji) in upravni nadzor (notranji). V nadaljevanju smo se osredotočili na notranji nadzor, ki se v ministrstvu izvaja z notranjimi kontrolami in notranjo revizijo.

Z razpravo o nadziranju kot zadnji menedžerski funkciji smo v celoti uresničili drugi cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju, in s tem delno utemeljili temeljno hipotezo te disertacije.

3.4 SKLEPNE UGOTOVITVE

Da bi utemeljili glavno hipotezo te disertacije, smo v tretjem poglavju razpravljali, ali je državna uprava oziroma ministrstvo kot nepridobitna organizacija poslovni sistem. V ta namen smo opredelili glavne značilnosti poslovnega sistema in te značilnosti aplicirali na državno organizacijo oziroma državno upravo kot sistem. Na podlagi

teoretičnih spoznanj, ki definirajo poslovni sistem, smo najprej govorili o smotru, ciljnih, vlogi in nalogah kot o temeljnih značilnostih poslovnega sistema.

Za pridobitne in nepridobitne organizacije je značilno, da je temeljni cilj oziroma smoter določen v družbenem in pravnem sistemu določene družbe. Zato je tudi smoter državne organizacije oziroma državne uprave določen v pravnem redu. Smoter državne uprave kot organizacije je proizvodnja določenih storitev, ki se proizvajajo v javnem interesu oziroma v splošnem družbenem interesu in se razporejajo med udeležence. Smotre oziroma višje cilje in smeri postavljajo upravljavci z določanjem temeljne politike. Temeljno politiko državna organizacija sprejema v upravljalnem delu, parlamentu, in sicer na temelju splošnih družbenih interesov določa široke temeljne cilje, ki se odražajo v najvišjih pravnih in drugih aktih.

Ker je eden od elementov za definiranje državne uprave kot poslovnega sistema njena vloga, smo v nadaljevanju razprave govorili o vlogi države. Vsaka organizacija ima svojo vlogo v družbi. Vloga države je odvisna od družbenopolitične ureditve ter se nanaša na vprašanje odnosa države in družbe, to je na vprašanje obsega in načina intervencije države v družbene odnose. Država s svojimi organi na določene načine ureja in vpliva na opravljanje praktično vseh dejavnosti v družbi. Skozi zgodovino se je vloga posameznih držav spreminjala. Posebnosti te vloge pa se še posebej kažejo v vrstah njenih nalog in dejavnosti ter v načinu in obsegu njenega vplivanja in urejevalnega poseganja na opravljanje drugih dejavnosti. Zato smo kot o naslednjem značilnem elementu poslovnega sistema razpravljali o ciljnih in nalogah državne organizacije oziroma njene uprave. Namen disertacije ni po vsebini konkretizirati nalog državne organizacije. Državna uprava skrbi, da so naloge države uresničene z vidika organizacijske funkcije vodenja oziroma izvajanja izvršilnoupravne dejavnosti države. V disertaciji smo na eni strani proučili spoznanja upravnopravne teorije, ki definira naloge državne uprave, ter na drugi strani ureditev v slovenski pozitivnopravni zakonodaji. Ugotovitve, ki iz tega sledijo, so, da državna uprava opravlja dve temeljni funkciji, in sicer izvaja sprejete politike in sodeluje oziroma svetuje pri oblikovanju politik (ang. policy making). To sta funkciji, o katerih smo v drugem poglavju disertacije ugotovili, da se v ministrstvu izvajata z dejavnostjo vodenja in upravno dejavnostjo v pomenu, kot smo ju opredelili v tej disertaciji. Druge

naloge, ki se izvajajo v organizacijskih enotah državne uprave sodijo v okvir t. i. proizvodnih nalog.

Problematiko o dihotomiji politika/uprava smo želeli prikazati v povezavi z dihotomijo vodstvena/upravna dejavnost v ministrstvu. Odnos vodstvena/upravna dejavnost je odnos med določanjem politike v pomenu teorije politike organizacije (odločanjem o ciljih in načinih za izvedbo teh ciljev) na eni strani ter pripravo strokovnih podlag, ki so temelj za odločanje, na drugi strani. Pri proučevanju razmerja teh dveh dejavnosti, smo si zastavili vprašanje, kaj se v okviru dihotomije politika/uprava in dihotomije vodstvena/upravna dejavnost razume pod pojmom politika oziroma kje se politika konča in kje začne uprava. Po našem mnenju je odgovor na vprašanje mogoč z dveh vidikov, in sicer z vidika (1) dihotomije politika/uprava: upravne oziroma vse druge odločitve, ki ne pomenijo vodstvenih odločitev ali odločanja v upravnem postopku, so strokovne odločitve, ter z vidika (2) dihotomije vodstvena/upravna dejavnost: politične odločitve v smislu politike organizacije so le tiste odločitve, ki jih sprejme menedžment, ker samo odločanje brez koordiniranja in izvajanja menedžerskih funkcij ni dejavnost menedžmenta.

Primerjali smo vprašanje krepitev menedžmenta v odnosu do upravljavcev oziroma lastnikov s položajem izvršilne oblasti v odnosu do upravljavcev v državni organizaciji, ki se po sami naravi stvari, zaradi procesa odločanja in načela delitve oblasti, pojavlja v državni organizaciji oziroma ki se zaradi načela sorazmernosti med organi v gospodarski družbi pojavlja predvsem v kapitalskih družbah.

V moderni demokratični državi se poskuša ta vpliv zmanjševati z različnimi instrumenti, kot so na primer delitev funkcij, sodni nadzor, zakonitost delovanja, pristojnosti, ki jih ima organ upravljanja do vlade, decentralizacija, sodelovanje civilne družbe v delu izvršilne oblasti. V kapitalskih družbah se v luči zmanjševanja vpliva menedžmenta prav tako pojavljata kontrola in vpliv lastnikov na delovanje organov vodenja. Vloge in pristojnosti lastnikov in poslovodstva so določene z zakonodajo, lastniki imajo pravico nadzora (z izjemo v dvotirnem sistemu, kjer nadzorni organ prevzame funkcijo delničarjev kot lastnikov pri nadzoru), načelo kolegijskih organov je tudi tu prisotno. V novejšem času se krepi doktrina OECD, ki govori o dobrem vladanju/upravljanju, ang. Good/New Governance, ki prakticira različne dobre prakse

z namenom omejevanja moči izvršilne oblasti v državni organizaciji, s poudarkom na sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem ter na omogočanju vpliva različnih udeležencev pri vodenju kapitalskih družb.

V nadaljevanju smo spoznanja teorije politike organizacije, ki se nanašajo na temeljne značilnosti vodenja politike poslovnega sistema, z namenom uresničitve drugega cilja disertacije preslikali na državno organizacijo oziroma državno upravo kot sistem. Obširneje smo razpravljali o politiki ministrstva po časovnih razsežnostih. Ministrstvo je kot poslovni sistem predmet vodenja temeljne (ki jo določi parlament), razvojne (ki jo določi vlada) in tekoče politike (ki jo določi minister).

Iskali smo odgovore na dve kompleksni vprašanji, in sicer, na kakšen način je ministrstvo kot poslovni sistem predmet vodenja politike državne organizacije ter kako se strukture kot tipične sestavine strategije, gledano po časovnih razsežnostih politike, odražajo na ministrstvo.

Temeljna politika, ki se nanaša na ministrstvo, je sprejeta v zakonih, nacionalnih programih, pravno-finančnih predpisih. V aktih parlamenta se z vidika temeljnih ciljev uveljavljajo le najpomembnejše sestavine upravljanja, kot so osrednja zamisel, poslanstvo, načela, nekateri pomembni cilji in strategije. Poseben poudarek smo v disertaciji namenili strukturam kot elementu strategij, ki se nanašajo na ministrstvo (regulatorna, organizacijska, kadrovska, struktura sredstev), in v zvezi s tem opredelili temeljne akte (pravne in druge), s katerimi parlament v okviru temeljne politike določa posamezne strukture, ki se nanašajo na ministrstva.

Razvojna politika pomeni opredeliti vizijo (razvojno najpomembnejše cilje) in jo konkretizirati s smermi razvoja (razvojno strategijo). Za razvojno politiko je pomembno tudi strateško odločanje. Izvajanje strateškega menedžmenta v okviru državne organizacije je v pristojnosti vlade, kar določa tudi pozitivnopravna zakonodaja. Vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise ter sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države. Glede elementov razvojne strategije je bil v tem poglavju poudarek predvsem na urejenosti državne

uprave, ki je temeljno orodje vlade za obvladovanje državne uprave. Urejenost vsake organizacije po splošni upravni znanosti temelji na oblikovanju različnih struktur. Opredelili smo temeljne akte (pravne in druge), s katerimi vlada v okviru razvojne politike določa posamezne strukture, ki se nanašajo na ministrstva.

V zvezi tako s temeljno kot razvojno politiko smo v tem poglavju želeli prikazati, da ključni elementi temeljne in razvojne politike, ki jih teorija deklarira za poslovne sisteme, tako za pridobitne kot nepridobitne organizacije, veljajo tudi za državno organizacijo in njen podsistem državno upravo.

Poglavje, ki se neposredno nanaša na postavljeno osnovno hipotezo te disertacije, je poglavje o tekoči – operativni politiki ministrstva. V okviru tega poglavja smo iskali odgovor na vprašanja, v kakšni obliki se določa politika v ministrstvu in ali minister pri določanju in izvajanju tekoče politike oziroma vodenju ministrstva izvaja temeljne funkcije menedžmenta ter kako. Zato smo ob vsaki funkciji opredelili akte (pravne in druge), s katerimi minister v okviru operativne politike določa posamezne ukrepe, ki se nanašajo na strukture v ministrstvu.

Politika ministrstva je operativna oziroma tekoča politika; z določitvijo operativnih ciljev in načinov za njihovo doseganje se konkretizirajo programski dokumenti, predpisi parlamenta (temeljne politike) ter predpisi, sklepi in usmeritve vlade (razvojne politike). Tekoča politika se opredeli v letnih programih vlade in letnih delovnih programih ministrstev (opredelitev operativnih ciljev in nalog) ter v drugih aktih, ki jih sprejemata vlada ali minister. Za določanje (snovanje in planiranje) in izvrševanje tekoče politike je odgovoren minister.

Vse aktivnosti v okviru tekoče politike ministrstva potekajo kot proces vodenja (dejavnost menedžmenta). V okviru ministrstva kot poslovnega sistema smo v zvezi z vodenjem ministrstva obravnavali štiri menedžerske funkcije, ki smo jih v skladu s teorijo opredelili kot ključne: planiranje, organiziranje, vodenje ljudi in nadziranje. V okviru vsake menedžerske funkcije smo določili bistvene dokumente, ki naj bi jih minister sprejel za izvrševanje tekoče politike ministrstva. S tem smo dokazali, da ključne menedžerske funkcije, ki jih teorija upošteva tako v pridobitnih kot

neprihodnih organizacijah, veljajo tudi za ministra, ko nastopa v vlogi vodenja ministrstva.

Planiranje je zelo pomembna funkcija menedžmenta v vsaki organizaciji. Čeprav nobeden od pozitivnopравnih predpisov ne obvezuje ministra, da bi sprejel svoj planski dokument, v katerem bi bila določena politika ministrstva, smo v disertaciji oblikovali temeljne vsebinske komponente poslovnega načrta. Menimo, da je sprejetje poslovnega načrta ena od temeljnih nalog ministra kot vodje ministrstva poleg sprejetja drugih planskih dokumentov (predlog finančnega načrta, kadrovskega načrta, programa izobraževanja, dokumentov varnostne politike), ki pa so predpisani in jih je minister dolžan sprejeti.

Za izvajanje tekoče politike je nadalje zelo pomembna urejenost organizacije. Urejenost ministrstva kot elementa strategije za izvrševanje tekoče politike je temeljno orodje ministra za obvladovanje ministrstva. Uresničuje se z usmerjanjem skladnih struktur v okviru menedžerske funkcije organiziranja. Za ministrstvo smo prikazali najpomembnejše strukture, in sicer organizacijsko strukturo, strukturo poslovanja ter varnostno, kadrovsko in finančno strukturo. Ukrepe in postopke v zvezi z ureditvijo posameznih struktur smo opisali v splošnih internih aktih, ki jih sprejme minister.

Naslednja menedžerska funkcija, o kateri smo razpravljali, je vodenje ljudi. Ta funkcija je v teoriji opredeljena kot vplivanje na obnašanje in vedenje posameznika ali skupine v organizaciji ter s tem usmerjanje njihovega delovanja k postavljenim ciljem organizacije. Pri vodenju ljudi bi moral minister uporabljati spoznanja in izsledke upravne znanosti v gospodarskem sektorju, predvsem glede temeljnih sestavin vodenja, kot so: sposobnosti, spretnosti in znanje za vodenje, čustvena inteligenca, delegiranje, motiviranje s spodbudami, moč in vpliv ter načini vedenja vodje v različnih situacijah v organizaciji (metode in slogi vodenja). Potemtakem menimo, da je tudi delovanje ministrstva v veliki meri odvisno od ustreznih kompetenc, ustrezne strokovne usposobljenosti in izkazanih veščin osebe, ki izvaja funkcijo ministra. Če minister nima ustreznega znanja, prihaja do motenj, napak pri delu ali celo do poloma pri vodenju. Prav tako ne sme biti ministru kot vodji tuja čustvena inteligenca, saj so, upoštevajoč raziskovalne izsledke, različni vidiki uporabe čustvene inteligence kritični

dejavnik izboljšav in uspeha v vodenju. Delegacija avtoritete je eden od glavnih pogojev uspeha vodje. To bi moral upoštevati tudi minister pri vodenju ministrstva. Sicer pa delegiranje v ministrstvu temelji na zakonih, vladnih predpisih in splošnih aktih ministra ter se izvaja v obliki pooblaščenja javnih uslužbencev za izvajanje in odločanje o posameznih vprašanih ali sklopih zadev, za katere jih minister pooblasti. Minister daje pooblastila s splošnimi in posamičnimi pravnimi akti. Spodbude kot sestavina vodenja so podlaga za vplivanje na vedenje ljudi, da bi namenili svoje zmožnosti (telesne, duševne) doseganju zastavljenih ciljev posameznika, skupine, organizacije. Obenem pa so spodbude pomembne tudi za sam menedžment. Menimo, da ugotovitve glede spodbud, ki veljajo za zasebni menedžment, v glavnem veljajo tudi za upravni menedžment in s tem za ministra, kar smo v zvezi s tem primerjalno dokazovali na podlagi ureditve v naši pozitivnopравни zakonodaji. Za uspešno vodenje niso pomembne samo omenjene sestavine, pač pa vodja potrebuje tudi moč in vpliv, kar zna biti v posameznih primerih problematično tudi za ministra. Ne nazadnje je po našem mnenju ustrezen slog vodenja, ki ga uporablja minister pri vodenju, prav tako pomembna sestavina vodenja.

Glede na navedene ugotovitve smo mnenja, da je treba pri izbiri kandidatov za izvajanje ministrske funkcije poleg politične pripadnosti vladajoči koaliciji upoštevati tudi take sposobnosti, spretnosti in znanja pri kandidatih za ministra, ki so osnovne sestavine vodenja in jih teorija navaja za menedžerja.

Nadziranje je zadnja od menedžerskih funkcij, ki smo jih obravnavali v zvezi s funkcijo vodenja ministra. Na podlagi teoretičnih podlag smo opredelili nadzor po vsebini in ugotovili, da se vsebina izvajanja te funkcije v ničemer ne razlikuje od izvajanja nadzora v gospodarski družbi, razen meril, ki jih je treba prilagoditi različnim ciljem organizacije glede na to, ali je pridobitna ali nepridobitna. Posebej smo obravnavali vrste nadzora ter za potrebe te naloge nadzor državne uprave razdelili na nadzor nad upravo (zunanji) in upravni nadzor (notranji). V nadaljevanju smo se osredotočili na notranji nadzor, ki se v ministrstvu izvaja z notranjimi kontrolami in notranjo revizijo. Ukrepe in postopke v zvezi z ureditvijo strukture nadzora smo primeroma opisali v splošnem internem aktu, ki ga sprejme minister.

Z razpravo in utemeljitvami v tem poglavju smo dokazali, da je ministrstvo poslovni sistem. S tem smo v celoti uresničili drugi cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju, in delno utemeljili temeljno hipotezo te disertacije.

4 PRAVNI POLOŽAJ MINISTRA

4.1 UVOD

V predhodnih poglavjih smo govorili o upravljanju in menedžmentu z vidika teorije politike organizacije, teorije poslovanja, organizacije, upravne teorije. Stališča teh teorij smo v posameznih segmentih primerjali tudi s pravno teorijo, predvsem upravnopravno in teorijo prava družb. V tem poglavju pa bomo vprašanje vodenja ministrstva obravnavali v celoti v luči pravne teorije in zakonodaje, ki vprašanje vodenja vsebinsko obravnava kot pristojnosti, to je pravice in dolžnosti ter odgovornosti ministra.

V tem poglavju bomo iskali odgovore na naslednja vprašanja: (1) kako je urejen pravni položaj ministra in korporacijskega menedžerja, torej ministra kot funkcionarja, menedžerja in zaposlene osebe, ki ju bomo primerjali med seboj in poskusili ugotoviti razlike oziroma podobnosti med obema; (2) ali obstajajo bistvene razlike glede vlog in funkcij, ki jih izvaja minister kot vodja ministrstva v primerjavi z vlogami in funkcijami menedžerja gospodarske družbe; (3) razpravljali bomo o vidikih ministrove odgovornosti, ki izhajajo iz njegove dvojne vloge, na eni strani kot člana vlade, na drugi strani kot predstojnika v vlogi menedžerja pri ustvarjanju in izvrševanju politike v ministrstvu, ter (4) ali je mogoče po modelu, ki po naši pozitivni korporacijski zakonodaji ureja odgovornosti za korporacijskega menedžerja, urediti odgovornost za nepravilno in nesmotrno poslovanje ministra. Navedena vprašanja pomenijo obenem cilje, ki smo si jih v prvem poglavju zastavili za utemeljitev glavne hipoteze disertacije.

V razpravi se bomo najprej osredotočili na opredelitev pravnega položaja ministra s statusnopravnega in nato z zaposlitvenopravnega vidika. Statusnopravni položaj se nanaša na ministra kot člana vlade in kot izvajalca poslovodnih nalog v funkciji

predstojnika ministrstva, zaposlitvenopravni položaj pa se nanaša na položaj ministra kot zaposlene osebe.

Izpostavili bomo vprašnji nastopa izvrševanja funkcije poslovnih nalog ministra in prenehanja izvrševanja funkcije. V zvezi s pravnim položajem ministra kot menedžerja bomo poiskali odgovor na vprašnji, katere so vloge in funkcije vodenja ministrstva in v čem so njihove značilnosti. Glede pravnega položaja ministra kot zaposlene osebe bomo ugotavljali, kdaj in na podlagi katerega pravnega akta ta oseba vstopa v delovno razmerje oziroma kdaj ji delovno razmerje preneha. Opozorili bomo tudi na različna razmerja ministra, in sicer do vlade, podrejenega vodstvenega kadra in ostalih zaposlenih v ministrstvu.

Nadalje bomo podrobneje obravnavali nekatera od načel novega javnega menedžmenta, na katerih slonijo pravna razmerja ministra do ministrstva. V zadnjem delu poglavja bo poudarek na odgovornosti. Opisali bomo politično in druge vidike odgovornosti s posebnim poudarkom na odškodninski odgovornosti ministra, in sicer na odgovornosti za skrbno opravljanje njegovih dolžnosti po vzoru ureditve te odgovornosti za poslovanje gospodarske družbe.

4.2 SPLOŠNO

Minister je politična oseba, ki pride na svoj položaj zaradi volilnega rezultata političnih strank v državi in v razmerju do njega; minister zato daje delovanju ministrstva politično legitimnost in ga tudi politično usmerja. S statusnopravnega vidika ima minister kot politična oseba dvojni položaj: je član vlade in obenem predstojnik ministrstva, saj je vlada v državi kot organizaciji izvršilni organ. Naloge ministra kot predstojnika ministrstva so voditi, predstavljati in v posebej določenih primerih tudi zastopati državo v zadevah z delovnega področja ministrstva.

V predhodnih poglavjih tega dela smo obravnavali glavne dejavnosti menedžerja, njegove funkcije in vloge ter ugotovili, da te dejavnosti izvajajo tudi ministri, seveda upoštevajoč pri tem specifičnosti organizacije, ki jo vodijo. Govorili smo tudi o visoki oziroma ustrezni strokovni usposobljenosti in izkazanih veščinah oseb, ki izvajajo

menadžersko dejavnost. Zato je naloga ministra, da ministrstva ne usmerja samo politično, pač pa tudi strokovno.

Ker menedžment ni pravni pojem, pač pa generični, ki obsega skupino pravnih institutov v zvezi z vodenjem organizacij, se odpirajo naslednja vprašanja: kateri predpisi in kako urejajo pravni položaj ministra, ki vodi, predstavlja in zastopa ministrstvo (slednje v imenu in za račun države); katere so pristojnosti ministra oziroma kakšne so njegove pravice in obveznosti ter odgovornosti; na katerih pravnih temeljih sloni izpolnjevanje njegovih nalog, kadar izvršuje svojo funkcijo v vladi in kadar opravlja menadžersko delo v ministrstvu. Od razsežnosti pravnih in legitimnih temeljev je odvisno, ali predpisi ustrezno urejajo njegov pravni položaj, to je pravice in obveznosti ter odgovornosti.

Odgovore na ta vprašanja lahko razvrstimo v dva sklopa, na podlagi katerih lahko ponovno izpostavimo dvojni položaj ministra. Prvi sklop vprašanj je povezan z izvajanjem njegovih pristojnosti vodenja ministrstva (menadžerskih nalog), drugi sklop pa se nanaša na področje pravnega položaja ministra kot zaposlene osebe. Obe področji na splošno urejajo predpisi različnih pravnih podsistemov, kot so ustavno pravo (npr. dolžnost spoštovanja pravnega reda), upravno pravo (menedžment v javnem sektorju), kazensko pravo (vprašanje menadžmenta kot odgovornih oseb v primerih kaznivih dejanj ali prekrškov), civilno pravo (odškodninska odgovornost) in druga pravna področja.

4.3 STATUSNOPRAVNI POLOŽAJ MINISTRA

Pravo, ki ureja statusni položaj ministra (Ustava, Zakon o vladi, Poslovnik Državnega zbora in drugi predpisi), ureja temelje pravnih razmerij med državo in ministrom, in sicer določa imenovanje in razrešitev ministra, pristojnosti, tj. pravice in obveznosti, ter odgovornost ministra kot organa ter njegova razmerja do drugih državnih organov. Na podlagi tovrstne ureditve lahko oseba, ki je bila imenovana za ministra, deluje kot organ oziroma opravlja funkcijo ministra. Govorimo o statusnopravnem položaju ministra.

4.3.1 Imenovanje in prenehanje funkcije ministra

Ustava Republike Slovenije¹⁵⁸ o pravnem položaju ministra določa le imenovanje in razrešitev ministra. Ministra imenuje in razrešuje državni zbor na predlog predsednika vlade. Predlagani minister se mora pred imenovanjem predstaviti pristojni komisiji državnega zbora in odgovarjati na njena vprašanja. Ministri izrečejo po imenovanju pred državnim zborom prisego.¹⁵⁹ Sicer pa je postopek imenovanja podrobneje opredeljen v Poslovniku Državnega zbora Republike Slovenije.¹⁶⁰ Nikjer v pozitivnopravni zakonodaji nismo zasledili določb, ki bi urejale pogoje o imenovanju ministra, kar je verjetno razumljivo, saj v teh postopkih gre za tako imenovano »politično« izbiro oziroma imenovanje. Vendar se ne glede na to zastavlja vprašanje, ali ne bi bilo treba kljub temu uzakoniti nekaterih standardov, ki se v praksi pri izbiri kandidatov za ministra vsekakor upoštevajo, če ne drugače, pa iz povsem praktičnih razlogov.

V zvezi s prenehanjem funkcije ministra pozna zakonodaja več možnosti. Funkcija ministru preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor, in tudi z vsakim drugim prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra¹⁶¹ ali z odvzemom funkcije na podlagi ustavne obtožnice.¹⁶² Enako, kot smo ugotavljali glede pogojev imenovanja ministra, tudi glede razlogov razrešitve ministra v pozitivnopravni zakonodaji ni najti nobene določbe.

Z razrešitvijo preneha funkcija ministru z (1) izglasovanjem nezaupnice vladi v državnem zboru, (2) če vlada ne dobi zaupnice v državnem zboru in (3) na podlagi nezaupnice, ki izhaja iz razprave o interpelaciji. Funkcija ministru pa lahko preneha tudi na podlagi predloga predsednika vlade, ko le-ta državnemu zboru predlaga razrešitev posameznega ministra.¹⁶³

¹⁵⁸ Prvi odstavek 112. člena Ustave RS; 11. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

¹⁵⁹ 112. in 113. člen Ustave RS.

¹⁶⁰ 229. do 233. člen Poslovnika Državnega zbora.

¹⁶¹ 115. člen Ustave RS.

¹⁶² 116. do 119. člen Ustave RS. Podrobneje ureja razrešitev ministra na podlagi nezaupnice, zaupnice vladi in interpelacije Poslovnik Državnega zbora v členih 250 do 260.

¹⁶³ 13. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

Obstajajo še drugi primeri, ko lahko pride do predčasnega prenehanja mandata ministra, na primer s smrtjo, izgubo poslovne sposobnosti, zaradi reorganizacije državne uprave (z ukinitvijo, pripojitvijo ministrstva).

Minister ima tudi pravico do odstopa s te funkcije. Odstop ministra s funkcije je ustavna kategorija.¹⁶⁴ O odstopu mora minister predhodno obvestiti predsednika vlade. Predsednik vlade o odstopu ministra pisno obvesti predsednika državnega zbora. Obvestilo o odstopu ministra se uvrsti na dnevni red seje državnega zbora, kjer ima minister pravico svoj odstop obrazložiti.¹⁶⁵ Šteje se, da je ministru prenehala funkcija, ko je bil državni zbor na seji obveščen o odstopu.¹⁶⁶

V literaturi prava družb velja stališče, da je treba pri odstopu člana organa vodenja upoštevati eno od temeljnih pravil obligacijskega prava, namreč opravljanje obveznosti v skladu z dobro vero in poštenjem. To v zvezi z odstopom poslovodje pomeni zlasti, (1) da za poslovodjo ni škodljivih posledic, če pride do odstopa zaradi utemeljenih razlogov (daljša bolezen, upokojitev, drugačni utemeljeni osebni razlogi) pa tudi zaradi razlogov v gospodarski družbi, zlasti zaradi neznosnih razmer, ki poslovodjo ovirajo pri izvrševanju njegovih funkcij, (2) da poslovodja, ki je sicer sposoben opravljati poslovodstvo, ne more prenehati opravljati te funkcije v času, ki je za družbo neprimerna, na primer, ko je treba opravljati naloge, za katere zakon določa rok, (3) da mora tudi po odstopu poslovodja še naprej opravljati nujne naloge, če to more, in to ves čas, ki je razumno potreben za imenovanje novega poslovodje in podobno (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 192).

Če primerjamo ureditev glede odstopnih razlogov ministra s funkcije z odstopnimi razlogi člana organa vodenja ali poslovodje v kapitalskih družbah, lahko ugotovimo, da o odstopnih razlogih ministra tako zakonodaja kot teorija nič ne govorita. Menimo, da bi se moral tudi minister, ko poda odstopno izjavo, ravnati v skladu z načelom dobre vere in poštenja, kajti razmerje med ministrom in državo ter s tem vsemi organi države je vrsta posebnega mandatnega razmerja, za katero veljajo načela obligacijskega prava. Zato naj bi za ministra prav tako veljali primeroma naslednji

¹⁶⁴ 115. člen Ustave RS.

¹⁶⁵ 12. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

¹⁶⁶ 261. člen Poslovnika Državnega zbora.

utemeljeni razlogi za odstop: (1) daljša bolezen, upokojitev, drugačni utemeljeni osebni razlogi (2) in tudi določeni razlogi v ministrstvu oziroma v odnosih z vlado, ki ga ovirajo pri izvrševanju njegovih funkcij. Pogoji, ki bi jih bilo treba upoštevati pri odstopu, pa bi bili: (1) da minister, ki je sicer sposoben voditi ministrstvo, ne more prenehati opravljati te funkcije v času, ki je za vlado in ministrstvo neprimerna, (2) da mora tudi po odstopu še naprej opravljati nujne naloge, če to more, in to ves čas, ki je razumno potreben za imenovanje novega ministra in podobno.

4.3.2 Pogoji za imenovanje in razlogi za razrešitev ministra

4.3.2.1 Pogoji za imenovanje ministra

Ugotovili smo, da pozitivnopravni predpisi pogojev za imenovanje ministra ne določajo. V zvezi s tem smo si zato zastavili nekaj vprašanj, in sicer, ali mora oseba, ki naj bi postala minister, sploh izpolnjevati kakršne koli pogoje ter ali je predsednik vlade pri izbiri dolžan upoštevati vsaj nekatere od splošnih pravnih načel pri izbiri in katere, predvsem glede na dejstvo, da minister nastopa tudi v vlogi izvajalca poslovodenja in pravnih poslov zastopanja ministrstva kot poslovnega sistema.

Če to ugotovitev primerjamo s pravno ureditvijo pogojev za imenovanje posloводства¹⁶⁷ gospodarske družbe po ZGD-1,¹⁶⁸ ugotavljamo, da je najbolj splošen pogoj za imenovanje poslovodje poslovna sposobnost fizične osebe. V zakonu so naštet tudi izključujoči razlogi za članstvo v organih vodenja. Po mnenju teorije (Bratina v Kocbek in drugi 2007, 296) mora pristojni organ (torej tudi skupščina) pri izbiri organa vodenja upoštevati zakonske in statutarne pogoje oziroma omejitve za članstvo v organu vodenja ali nadzornem organu ter seveda interese družbe tako, da

¹⁶⁷ 10. člen ZGD-1 opredeljuje izraz posloводство, ki se uporablja v različnih zvezah. Za posloводство se po tej določbi štejejo organi ali osebe, ki so po tem zakonu ali po aktih družbe pooblaščen, da vodijo njene posle. Pri d.d. za posloводство šteje uprava ali upravni odbor (če so imenovani izvršni direktorji, potem ti vodijo družbo) in pri d.o.o. en ali več poslovodij.

¹⁶⁸ 255. člen ZGD-1.

za člane izbere osebe, za katere po presoji s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika presodi, da bodo uspešno vodile družbo.¹⁶⁹

Ne glede na to, da pozitivna zakonodaja za imenovanje ministra ne določa posebej neomejene poslovne sposobnosti kot pogoj, menimo, da mora mandatar pri izboru kandidata za ministra nujno upoštevati ta vidik. Samo po sebi je umevno, da mora oseba, ki vstopa v različna pravna razmerja in ki po zakonu predstavlja in zastopa pravno osebo, imeti neomejeno poslovno sposobnost. Zato morajo biti iz kroga oseb, ki lahko opravljajo funkcijo ministra, izključene vse osebe, ki jim je omejena ali odvzeta poslovna sposobnost, kot so mladoletniki in osebe, ki so pod skrbništvom. Če bi bila ministru med njegovim delovanjem odvzeta ali pa omejena poslovna sposobnost, bi po pravilih obligacijskega prava izgubil pooblastila za predstavljanje, vodenje in zastopanje ministrstva in tudi pooblastila člana vlade.

Tudi glede starosti ministra zakon ničesar ne določa. V zvezi s starostjo ministra po našem mnenju ni nobene omejitve, razen če gre za mladoletnika in če upoštevamo, da mora minister imeti neomejeno poslovno sposobnost. Za imenovanje ministra ni ovira tudi status upokojenca ali invalida, razen če posledica invalidnosti ni omejitev poslovne sposobnosti.

Glede državljanstva kot pogoja za imenovanje zakon ničesar ne določa. Slovensko državljanstvo je predpisano na primer za državne uradnike¹⁷⁰ ter za direktorje javnih agencij¹⁷¹ in drugih javnih organizacij, če odločajo o upravnih stvareh. Ker minister odloča v upravnih zadevah o pravicah, dolžnostih in pravnih koristih pravnih in fizičnih oseb, je naše stališče, da bi moralo biti tudi za ministra predpisano slovensko državljanstvo.

¹⁶⁹ Načelo skrbnosti vestnega in poštenega gospodarstvenika pomeni posebno skrbnost, za katero se predpostavljata ustrezna usposobljenost in obveščenost. V vsakem primeru veljata vestnost in poštenje ne glede, za katero poslovanje gre, ali v delniški družbi ali v družbi z omejeno odgovornostjo. Teorija poudarja, da so tu le merila drugačna. Zabel meni, da bodo le merila za skrbnost odvisna od konkretnih okoliščin. Če je poslovođa prevzel to funkcijo kot oseba, ki je strokovno usposobljena za vodenje poslov, bodo merila za presojo njegove skrbnosti enaka kot za upravo d.d. Poslovođa bo zavezan ravnati kot vesten in pošten gospodarstvenik. Če pa so družbeniki izbrali poslovođa, ki ni strokovno usposobljen, potem se skrbnost poslovođje presoja glede na to, kaj je mogoče pričakovati od povprečne, enako usposobljene in izkušene osebe (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 187).

¹⁷⁰ 88. člen Zakona o javnih uslužbencih.

¹⁷¹ 19. člen Zakona o javnih agencijah.

Zakon prav tako za ministra ne določa, da mora znati uradni jezik. Glede slednjega bi lahko menili, da je to samo po sebi umevno. Toda zaradi jasnosti pravnega razmerja med državo in ministrom je naše stališče, da bi moral biti ta pogoj posebej določen v našem pravnem redu.

Prav tako ni ničesar opredeljenega glede usposobljenosti, strokovne kvalifikacije.¹⁷² Izhajajoč iz ugotovitev v predhodnih poglavjih so za ministra, katerega temeljna naloga je vodenje ministrstva, tako kot za vsakega menedžerja zelo pomembne strokovne sposobnosti in veščine, osebne lastnosti ter njegove kulturne in moralne vrednote.

Pozitivna zakonodaja tudi ne določa posebnega negativnega pogoja pri imenovanju ministra glede kaznovanosti osebe, kot to velja za vodstveni kader sicer v državni upravi ter prav tako v javnem in zasebnem sektorju. Zakon o javnih uslužbencih,¹⁷³ na primer, med pogoji imenovanja med drugim našteva, da oseba (1) ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev ter (2) da zoper osebo ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Nadalje Zakon o agencijah¹⁷⁴ določa, da je za direktorja lahko imenovana oseba, ki ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev. Določbe o negativnem pogoju za imenovanje članov organov vodenja v gospodarskih družbah ima tudi Zakon o gospodarskih družbah.¹⁷⁵

¹⁷² Take določbe tudi Zakon o gospodarskih družbah ne pozna, in sicer za poslovodje. Toda opozoriti je treba na posebnosti določenih dejavnosti tako v javnem kot zasebnem sektorju, obravnavane v posebnih zakonih, ki določajo, kdo je lahko poslovodja (direktor) v organizaciji, ki opravlja dejavnost. Tako morajo poslovodje gospodarskih organizacij, ki se ukvarjajo s projektiranjem, davčnim svetovanjem, ter javnih agencij in javnih zavodov izpolnjevati pogoje, ki jih določa zakon glede strokovnih kvalifikacij, izobrazbe in delovnih izkušenj. Gre za posebne zakone, kot so npr. Zakon o graditvi objektov, Zakon o javnih agencijah, Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti itd.

¹⁷³ 88. člen Zakona o javnih uslužbencih.

¹⁷⁴ 19. člen Zakona o javnih agencijah.

¹⁷⁵ 255. člen Zakona o gospodarskih družbah.

V odgovoru na zgoraj zastavljeni vprašanji, ali mora minister sploh izpolnjevati kakršne koli pogoje za imenovanje in ali je predsednik vlade pri izbiri dolžan upoštevati vsaj nekatere od splošnih pravnih načel, je naše stališče naslednje. Ne glede na to, da pogoje za izbor kandidata za ministra po svoji presoji določajo mandatar za sestavo vlade in vodje koalicijskih strank, ki so na volitvah zmagale, ter da mandatar nima konkretnega pravnega temelja, na katerega bi oprl svoj izbor, ker zakonodaja pogojev za imenovanje ne določa, menimo, da mora njihovo odločanje temeljiti na splošnih standardih o skrbnosti, ki veljajo v civilnem pravu, in sicer ravnati morajo v dobri veri in pošteno (kajti razmerja med državo in njenimi organi so mandatna razmerja posebne vrste), predvsem upoštevaje dejstvo, da minister poleg tega, da deluje v javnem interesu, izvaja tudi posle v interesu ministrstva kot državnega podsistema in poslovnega sistema. Glede pogojev za izbor kandidata za ministra, ki smo jih primerjalno izvedli iz korporacijskega prava in prava javnih oseb ter jih prenesli na situacijo izbora kandidata za ministra, menimo, da so primerna podlaga za presojo o izboru kandidata za ministra. Prav tako bi bilo po našem mnenju smiselno, da bi bili pogoji za imenovanje ministra v zvezi z državljanstvom in znanjem uradnega jezika ter posebni negativni pogoj glede kaznovanosti osebe uzakonjeni, kar bi onemogočalo različna pravna tolmačenja.

4.3.2.2 Razlogi za razrešitev ministra

Še bolj kot vprašanje v zvezi s pogoji za imenovanje ministra je pomembno vprašanje glede razlogov za razrešitev ministra, ker so podlaga za ugotavljanje njegove odgovornosti pri izvajanju poslov vodenja in pravnih poslov zastopanja ministrstva kot poslovnega sistema.

Razlogov za razrešitev, ki jo predlaga predsednik vlade, zakon ne določa. Zato se postavlja vprašanje, ali je predlog za razrešitev v prosti presoji predsednika vlade.

Nesporno je, da je minister lahko razrešen iz političnih razlogov. Pri tem politično odgovornost ugotavlja državni zbor. Politični razlog za razrešitev je nezaupanje. Jasno je, da mora minister kot oseba v najvišjem vodstvu državne uprave zbujati zaupanje predsednika vlade in vladajoče koalicije v državnem zboru. Če takega zaupanja ni, pride do politične razrešitve te osebe.

Toda glede na dejstvo, da je minister obenem predstojnik upravnega organa, za katerega vodenje je pristojen in odgovoren ter zato posledično lahko vstopa v različna pravna razmerja, menimo, da bi možni razlogi za razrešitev lahko izhajali tudi iz napak ali nezakonitega delovanja v poslovanju ministrstva ali če minister povzroči ministrstvu (državi) škodo, ne glede na to, da ima minister politično zaupanje.

Če primerjamo razloge za razrešitev ministra, ki bi bili posledica napak ali nezakonitega poslovanja v ministrstvu, z ureditvijo glede razlogov za razrešitev člana uprave v kapitalski družbi v pravu družb, lahko ugotovimo, da korporacijsko pravo na primer daje med drugim nadzornemu svetu možnost, da odpokliče posameznega člana uprave ali predsednika, če le-ta huje krši svoje dolžnosti ali če ni sposoben voditi poslov.¹⁷⁶ Za odpoklic mora obstajati utemeljen razlog, kar je značilno predvsem za dvotirni sistem, sicer je odpoklic neveljaven (Bratina 1995, 2. pogl.; Bratina v Kocbek in drugi 2007, 362).

Teorija prava družb stoji na stališču, da so poleg izrecnih prepovedi organu vodenja prepovedana tudi vsa dejanja, s katerimi bi družbi povzročil škodo. Posebej je treba opozoriti na morebitno kršitev skrbnosti, s katero mora sicer ravnati, kajti skrbnost organa vodenja zahteva tudi dovolj aktivno in prizadevno ravnanje. Skrbnost mu narekuje sodelovanje pri tistih sklepih, ki jih sprejemajo organi nadzora in skupščina in pri katerih je dolžan opozoriti na vse okoliščine, ki so za sklepe pomembne, zlasti na morebitne nevarnosti. Kršitev dolžnosti je tudi v tem, da organ vodenja sklepa posle brez poprejšnjega soglasja, če je tako soglasje predpisano v statutu ali družbeniški pogodbi. Slabo gospodarsko stanje družbe je dejansko razlog za odpoklic iz krivdnih razlogov, če je mogoče dokazati, da je to stanje posledica nesposobnosti organa vodenja ali drugih razlogov na njegovi strani. Član organa vodenja je lahko odpoklican tudi iz drugih razlogov, ki so na njegovi strani, vendar niso krivdni, so pa utemeljeni: dolgotrajna bolezen, drugi razlogi, ki ga trajneje ovirajo pri njegovem delu. Utemeljeni razlogi so lahko tudi objektivne narave (reorganizacija družbe, statusno preoblikovanje družbe) (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 194–195).

¹⁷⁶ 268. člen Zakona o gospodarskih družbah.

V primerjalni korporacijski zakonodaji je direktor lahko odpoklican bodisi iz krivdnih razlogov ali pa ne glede na krivdne razloge. Razlogi in način odpoklica morajo biti vnaprej opredeljeni v ustanovitvenem aktu korporacije oziroma v njenih internih aktih. Če je direktor odpoklican zaradi krivdnih razlogov, je treba njegovo odgovornost dokazati (Kocbek 1997, II. pogl.).

Zakon o vladi določa, da lahko razrešitev ministra predlaga predsednik vlade, ne določa pa razlogov za tovrstno razrešitev. Poleg predloga za razrešitev ministra iz političnih razlogov menimo, da bi lahko predsednik vlade predlagal razrešitev ministra na podlagi razlogov, ki izhajajo iz funkcije vodenja poslovanja ministrstva. Zato glede na funkcijo vodenja, ki jo minister opravlja, in glede na to, da mora izvrševati usmeritve vlade, menimo, da so lahko utemeljeni razlogi razrešitve ministra tudi (1) če minister pri izvajanju svojih dolžnosti ravna nezakonito oziroma nedopustno, (2) nesposobnost vodenja ministrstva, zaradi česar je poslovanje ministrstva neučinkovito in neuspešno, in (3) ugotovitev odškodninske odgovornosti. Med kršitve dolžnosti sodijo na primer nedoseganje ciljev, prekoračitev pooblastil, nespoštovanje sklepov vlade, sprejemanje negospodarnih poslov, negospodarna javna naročila, nezakonito zaposlovanje itd. Nesposobnost vodenja ministrstva se odraža v slabem delovanju ministrstva, izhaja pa lahko iz drugih razlogov na strani ministra, ki niso krivdni, so pa utemeljeni: dolgotrajna bolezen, drugi razlogi, ki ga trajneje ovirajo pri njegovem delu. Utemeljeni razlogi so lahko tudi objektivne narave, kot je na primer reorganizacija državne uprave.

Navedeni razlogi niso politične narave, pač pa izhajajo, kot rečeno, iz delovanja (poslovanja) ministrstva.

Če izhajamo iz dejstva, da predsednik vlade o predlogu za razrešitev odloča po svoji presoji in da nima konkretnega pravnega temelja glede razlogov za razrešitev, na katerega bi oprl svoj predlog za razrešitev, menimo, da bi moralo njegovo odločanje temeljiti na načelu dobre vere in poštenja. Pri tem bi se moral opirati na naslednje razloge za razrešitev ministra, ki smo jih po primerjalni analizi izvedli iz korporacijskega prava, izhajajo pa iz poslovanja ministra: (1) nezakonito ali nedopustno ravnanje (hujša kršitev obveznosti ministra), nesposobnost vodenja ministrstva, ki pripelje do napak in nezakonitega delovanja v poslovanju ministrstva,

ali (2) iz drugih razlogov na njegovi strani, ki niso krivdni, so pa utemeljeni, in (3) povzročitev škode ministrstvu z napačnimi odločitvami pri poslih vodenja ali sploh s slabim poslovanjem v ministrstvu.

4.3.3 Pravni položaj ministra kot izvajalca poslovnih nalog (kot predstojnika ministrstva)

Pravni položaj vsakega poslovnega organa (poslovodje, menedžerja) je odvisen od pravnega statusa pravne osebe, ki jo vodi in zastopa. Razlike niso samo med poslovodji v javnih pravnih osebah (direktor javnega sektorja¹⁷⁷) in v zasebnih pravnih osebah, pač pa se pravni položaj direktorjev javnega sektorja razlikuje tudi med direktorji pri organizacijah javnega prava (javni zavodi, javni skladi, javne agencije, javna podjetja) in tudi med poslovodji gospodarskih družb (d.o.o., d.d., d.n.o. itd.), pa čeprav sta njihovi temeljni nalogi isti, to sta vodenje in zastopanje pravne osebe.

Zato je tudi pravni položaj ministra kot upravnega menedžerja odvisen od pravnega statusa organizacije, ki jo vodi. Ministrstvo je specifična organizacija v okviru državne organizacije in zaradi specifik državne organizacije je tudi pravni položaj ministra kot vodje ministrstva posebej urejen. V primerjavi s pravnim položajem poslovodje v gospodarskih družbah, ko se ta položaj v večjem ali manjšem obsegu ureja tudi s statutom in pogodbami med gospodarsko družbo in poslovodjem, upošteva pri tem določeno obliko gospodarske družbe, je pravni položaj ministra v celoti urejen samo s predpisi, tako njegov statusnopravni položaj kot položaj glede zaposlitve.

Predvsem velja, da je ureditev upravljanja in vodenja delniške družbe v mnogočem kognitivno predpisana ter je le v določenih primerih, ki jih zakon posebej navaja, mogoče posamezne postopke oziroma pravice s statutom urediti drugače (Bohinc in Ivanjko 1999, : 174), pri družbi z omejeno odgovornostjo pa nasprotno za zakonsko ureditev upravljanja velja visoka stopnja dispozitivnosti in subsidiarne uporabe zakonskih norm (če le ni z družbeno pogodbo predpisano drugače).

¹⁷⁷ Pojem direktor javnega sektorja je prvič sistemsko opredeljen v prvem odstavku 1. člena Uredbe o plačah direktorjev javnega sektorja.

Položaj ministra kot predstojnika ministrstva oziroma kot izvajalca poslovnih nalog obsega sklop pravnih vprašanj, ki se nanašajo na pristojnosti, to so pravice in obveznosti ter odgovornosti ministra kot menedžerja pri izvajanju njegovih nalog.

Ko govorimo o pristojnostih, govorimo o odločitvah, ki so jih menedžerji tako v zasebnem kot v javnem sektorju dolžni sprejemati v skladu s predpisi predvsem zaradi varstva javnega interesa.¹⁷⁸ Javni interes je pravno zavarovan s posebnimi zakonskimi pravili o imenovanju menedžerjev, v skladu s tem pa je z zakonskimi pravili omejen tudi prenos menedžerskih opravil za vodenje na druge osebe. Predpisi prav tako prisilno urejajo velik del pravnega položaja menedžmenta v obstoječih statusnih oblikah javnega in zasebnega sektorja (Bohinc 2005a, 464). Predvsem to velja za delniško družbo. Statusno je pravni položaj organov vodenja v delniški družbi urejen s pravnim redom.

Pri obravnavanju pravnega položaja ministra se pogosto postavlja vprašanje, ali gre pri vodenju ministra le za podeljeno funkcijo ali tudi za strokovno delo. Vodovnik (2006, 12) meni, da gre pri kategoriji menedžmenta vedno za oboje. Razmerje med prvim in drugim opredelilnim elementom pravnega položaja menedžmenta (funkcija, strokovnost) je odvisno zlasti od ravni menedžmenta. Pri višji ravni menedžmenta prevladuje element uresničevanja neke oblasti (javne, delodajalske), na nižjih ravneh pa prevladuje element poklicne dejavnosti.

S pravnega vidika minister kot menedžer izvaja (1) funkcijo odločanja, ki temelji na zaupanju, in (2) izvaja tudi strokovno delo, ki pomeni izvajanje dejavnosti, tipičnih za menedžerje. Pristojnost odločanja ministra sega na vsa področja dela ministra, tako glede osnovne dejavnosti ministrstva kot tudi notranjih podpornih dejavnosti ter strokovne dejavnosti v zvezi z izvajanjem menedžerskih funkcij načrtovanja, organiziranja, vodenja in nadziranja.

Kot rečeno, menedžment ni pravni pojem, toda ko govorimo o funkciji odločanja v povezavi z menedžmentom, se neposredno dotaknemo tudi pravnega sistema

¹⁷⁸ Predpisi, ki urejajo pravni položaj državnih organov, uporabljajo pravni pojem »pristojnost« tako, da je jasno, da gre pri tej pravni kategoriji za upravičenje, hkrati pa tudi za dolžno ravnanje v javnem interesu (Vodovnik 2006, 14).

(Vodovnik 2006, 10). Pojma »strokovno delo« zakon v povezavi z ministrom nikjer ne omenja. Toda glede na dejstvo, da zakon določa, da minister vodi ministrstvo, ter ob upoštevanju v tej disertaciji obravnavanih elementov vodenja (v pomenu besede menedžment) minister v funkciji vodenja nedvomno opravlja strokovno delo. Pri strokovnem delu menedžerja gre zlasti za uporabo različnih orodij za snovanje politike organizacije ter za oblikovanje modelov v zvezi s tem (Tavčar 2002, 41).

Strokovne naloge, ki jih minister opravlja kot vodja, so povezane z odločanjem v zvezi z vodenjem in zastopanjem ter predstavljanjem ministrstva. Odločitve se nanašajo na koordiniranje v zvezi z načrtovanjem, organiziranjem, nadziranjem, razvijanjem komunikacije z zaposlenimi, sistemom izobraževanja zaposlenih, kadrovanja, uvajanja informacijskih tehnologij in podobno, kar smo v glavnem obravnavali v predhodnih poglavjih te disertacije.

V tem poglavju smo razpravljali o pravnem položaju ministra kot menedžerja in primerjali to ureditev z ureditvijo položaja korporacijskega menedžerja. S tem smo delno uresničili tretji cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju te disertacije.

4.3.3.1 Pristojnosti, pravice in dolžnosti ministra (naloge in vloge)

V tem poglavju želimo tudi s pravnega vidika, to pomeni izhajajoč iz zakonskih določb in pravne teorije, utemeljiti naše stališče, da bistvenih razlik glede vlog in funkcij, ki jih izvaja minister kot vodja ministrstva, v primerjavi z vlogami in funkcijami menedžerja gospodarske družbe v načelu ni.

Minister je organ in kot organ integrira v sebi vse tiste funkcije, pravice, obveznosti in odgovornosti, ki pripadajo ministrstvu, in tista opravila, ki jih ministrstvo opravlja prek organa. Sočasno pa te lastnosti ne pripadajo osebi, ki opravlja funkcijo ministra. Tako stališče zavzema tudi teorija na področju gospodarskih družb v zvezi s funkcijo organa vodenja v gospodarski družbi (Bohinc in Ivanjko 1999, 142).

Temeljna zakonska dolžnost ministra je, da v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo,¹⁷⁹ daje politične usmeritve za delo, nadzoruje delo

¹⁷⁹ 18. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije in 16. člen Zakona o državni upravi.

ministrstva, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom ter sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva. Posledica omenjenih pristojnosti, pravic in dolžnosti je odgovornost ministra po zakonu. Zakon določa, da je minister odgovoren za svoje odločitve pri vodenju ministrstva in tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih moral sprejeti.¹⁸⁰

Teorija na področju prava gospodarskih družb razlikuje med pravnim in ekonomskim poimenovanjem vodenja oziroma poslovođenja. Tako naj bi se pravni pojem vodenja na eni strani lahko opredelil navznoter kot vodenje poslov družbe oziroma vodenje družbinega podjetja, navzven v razmerju do tretjih oseb pa kot zastopanje družbe. Na drugi strani poslovođenje v ekonomskem pomenu zajema sprejemanje in oblikovanje poslovne politike, njeno izvajanje in nato kontrolo izvajanja sprejete poslovne politike (Bohinc v Kocbek in drugi 2007, 340).

Če analiziramo položaj ministra v luči predpisanih nalog in vlog, so obveznosti vodenja in tudi druge pristojnosti, ki jih je dolžan opravljati, večplastne.

Po svojem položaju je minister izvršilni organ,¹⁸¹ ki opravlja izvedbene funkcije, ne pa organ, ki je nosilec izvornih funkcij. Izvedbena funkcija ministra je razvidna iz tega, da mora pri svojem delu spoštovati in izvajati zakonska določila, določila vladnih predpisov in druge dokumente državnega zbora in vlade.

Zakonodaja pojma vodenja ne definira tako na področju javnopravnih oseb kot tudi ne ZGD-1 za vodenje oziroma poslovođenje v gospodarskih družbah oziroma zakonodaja na področju drugih javnih ali zasebnih pravnih oseb. Menedžment oziroma vodenje ni pravni pojem. Zakonodaja v zvezi z vodenjem določa le nekatere naloge za organe vodenja. Enako velja tudi za naloge, ki jih mora v funkciji vodenja izvajati minister. Pravna teorija (Plavšak v Kocbek in drugi 2007, 169) pravi, da vsebino vodenja določa ekonomska stroka.

¹⁸⁰ 17. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

¹⁸¹ Položaj ministra kot menedžerja lahko tu analogno primerjamo s položajem poslovodje v d.o.o. Podrobneje o položaju poslovodje v d.o.o. v Bohinc in Ivanjko 1999, 141–142.

Pri vodenju ministrstva, analogno kot to loči teorija prava gospodarskih družb (Bohinc in Ivanjko 1999, 141) pri gospodarskih družbah, ločimo tako imenovano: (1) vertikalno funkcijo vodenja (menedžmenta), kjer je minister dolžan organizirati dejavnost ministrstva v smislu planiranja, organiziranja, vodenja (v ožjem pomenu) in nadzora, ter (2) horizontalno funkcijo, ki pomeni zastopanje države v civilnopravnih razmerjih¹⁸² in v razmerjih, ko ga za to pooblasti vlada.

Primerjalno s teorijo prava gospodarskih družb (Bohinc v Kocbek in drugi 2007, 340) pa lahko ravnanje ministra opredelimo tudi kot ravnanje, naravnano navznoter, ki je povezano z vodenjem ministrstva, in kot ravnanje, ki je naravnano navzven, povezano s predstavljanjem ministrstva in z zastopanjem nasproti tretjim v pravnih razmerjih. Pri zastopanju v pravnih razmerjih s tretjimi naj bi bil minister neomejen glede na to, da naša zakonodaja o tem nič ne govori. To bi pomenilo, da omejitve, ki jih sicer lahko ima pri zastopanju na podlagi odločitve vlade, nimajo učinkov nasproti tretjim osebam.

Ko pri horizontalni funkciji zastopanja minister zastopa državo v civilnopravnih razmerjih, opravlja to funkcijo v določenih primerih kot zakoniti zastopnik po posebnih zakonih, sicer pa minister v drugih zadevah zastopa državo na podlagi pooblastila, ki mu ga da vlada. Pri zastopanju minister ni samo zastopnik, temveč je lahko pogajalec kot vsak drug poslovodja v gospodarski družbi. To izhaja iz dejstva, da minister predstavlja državo kot stranko v pogajanjih s tretjimi.

Glavna naloga ministra je, da sprejema odločitve v zvezi z vodenjem ministrstva in zastopanjem. Odločitve se lahko nanašajo na reševanje strateških in operativnih zadev, ki se nanašajo na tekočo politiko. Minister je dolžan iskati nove priložnosti, načrtovati operativno poslovanje (tekočo politiko) in sprožiti spremembe v ministrstvu v zvezi s tem. Z vidika operativnega poslovanja je odgovoren za vse aktivnosti v zvezi z organizacijo izvajanja dejavnosti, zlasti pa za reševanje težav in motenj. Posebej je odgovoren, da ministrstvo razpolaga s potrebnimi personalnimi in stvarnimi viri za nemoteno in učinkovito ter uspešno dejavnost. Vse navedene funkcije in naloge ministra so enake nalogam, ki jih tudi teorija korporacijskega prava

¹⁸² Drugi odstavek 9. člena Zakona o državni upravi.

(Bohinc in Ivanjko 1999, 148–149) navaja za poslovodjo v gospodarski družbi (d.o.o.).

Pravna teorija na področju gospodarskih družb razume poslovodstvo na splošno kot operativno vodenje delovanja družbe. To med drugim pomeni, da v sklop poslovodstva ne spada odločanje o bistvenih vprašanjih družbe (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 184). Poslovođenje je udejanjanje temeljnih usmeritev, ki jih določajo družbeniki z določitvijo ciljev (Bohinc in Ivanjko 1999, 149). Tudi iz primerjalne ureditve pristojnosti poslovodstev je mogoče ugotoviti, da je menedžment na različnih področjih odgovoren za sprotno vodenje poslov (Bohinc 1995, II. pogl.).

Glede na to, da so po zakonu za organizacijo operativnih poslov v ministrstvu pooblašteni visoki državni uradniki, generalni direktorji in generalni sekretar, minister teh poslov ne organizira sam, je pa zanje odgovoren. Zato je njegova neposredna naloga nadzor nad izvajanjem poslovanja v ministrstvu. Zakon¹⁸³ daje generalnemu direktorju neposredna pooblastila za vodenje upravnega in strokovnega (gre za redundanco oziroma tautologijo) dela na zaokroženem delovnem področju, generalnemu sekretarju pa daje neposredna pooblastila za vodenje strokovnega dela na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter izvajanje pomoči ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Minister tem uradnikom pooblastil ne more odvzeti, ker jim jih tudi ni dal. Pooblastila lahko izgubijo le s prenehanjem položaja v skladu z zakonom (Virant v Bugarič in drugi 2004, 529).

Naloga ministra lahko razvrstimo tudi glede na pravno podlago ali po vsebini. Glede na pravno podlago so naloge opredeljene v zakonskih in podzakonskih predpisih in v drugih dokumentih, ki jih sprejmeta državni zbor in vlada. Po vsebini pa naloge ministra, kot jih določa pozitivnopravna zakonodaja, lahko razvrstimo na: (1) sodelovanje pri oblikovanju temeljnih in razvojnih politik, katerih nosilca sta državni zbor in vlada (priprava predlogov zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov in drugih gradiv ter zagotavljanje druge strokovne pomoči pri oblikovanju politik,¹⁸⁴ (2)

¹⁸³ 18. in 19. člen Zakona o državni upravi.

¹⁸⁴ 8. člen Zakona o državni upravi.

uresničevanje in izvrševanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor, ratificiranih mednarodnih pogodb, državnega proračuna, podzakonskih predpisov in drugih aktov vlade.¹⁸⁵ Druge naloge so še (3) načrtovanje tekoče politike ministrstva ter dajanje predlogov in pobud vladi za urejanje vprašanj z upravnih področij ministrstva, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora,¹⁸⁶ (4) vodenje ministrstva, ki je praviloma vezano na organiziranje dejavnosti v ministrstvu in je v skladu z zakoni in podzakonskimi akti ter navodili in usmeritvami vlade, ter (5) pravna ravnanja v ministrstvu ter civilnopravna razmerja med državo in tretjimi, ko minister vstopa vanje v imenu in za račun Republike Slovenije.¹⁸⁷

Te zakonsko določene naloge ministra v funkciji vodenja ministrstva lahko primerjamo z nalogami, ki jih teorija korporacijskega prava razume pod pojmom vodenja gospodarskih družb, in sicer: (1) organiziranje, vodenje in nadzor delovnega procesa, (2) odločanje o delovnih razmerjih, (3) vodenje finančnega poslovanja, (4) izpolnjevanje zakonskih obveznosti in skrb za zakonitost poslovanja ter (5) vodenje stikov s sopogodbniki in zastopanje družbe (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 184).

Minister mora biti sposoben razumeti različna delovna področja¹⁸⁸ v okviru ministrstva in posamezna področja funkcionalno povezovati, če obstajajo za to možnosti. Ministrstvo mora voditi minister od zgoraj navzdol, toda to vodenje je učinkovito le, če upošteva izhodišča za vodenje, ki jih je pripravil upravni menedžment v ministrstvu. Minister določa vizijo, cilje in opredeljuje filozofijo ministrstva kot organizacije. Naloga »sredinskih vodij« je, da dopolnijo podrobnosti in namenijo svojo energijo uresničevanju postavljenih ciljev.

Po svojem položaju je minister predstavnik ministrstva in je kot tak dolžan opravljati različne družbene, pravne in ceremonialne dolžnosti, kar je v teoriji praviloma opredeljeno za predstojnika.

¹⁸⁵ 9. člen Zakona o državni upravi.

¹⁸⁶ 58. člen Zakona o državni upravi.

¹⁸⁷ Drugi odstavek 9. člena Zakona o državni upravi.

¹⁸⁸ Delovno področje pomeni področje družbenega življenja, na katerem deluje ministrstvo (Trpin v Bugarič in drugi 2004, 516).

Sočasno pa je minister vodja v ožjem pomenu, odgovoren je za motiviranje, kadrovanje, usposabljanje, ocenjevanje in napredovanje svojih podrejenih. Pomembno vlogo ima pri motivaciji ljudi v ministrstvu. Ena od najbolj pozitivnih oblik motivacije je nagrajevanje, vendar nagrade v organizaciji niso samo denarne.

Ključna nagrada v organizaciji prihodnosti je svoboda, da zaposleni izbirajo, in svoboda, da nosijo odgovornost (Bohinc in Ivanjko 1999, 157). To pride v poštev zlasti v organizaciji državne uprave, kajti ker je sistem nagrajevanja določen s predpisi, ima minister le malo manevrskega prostora pri nagrajevanju.

Naslednja pomembna vloga ministra je vloga povezovalca, tako da vzdržuje stike s številnimi ljudmi zunaj ministrstva. Njegova interpersonalna vloga, ki je zakon ne ureja posebej, ker je le delno pravne narave, omogoča ministru pristop k številnim informacijam, potrebnim za razumevanje in funkcioniranje dejavnosti na delovnem področju ministrstva. Minister ima neposreden stik s svojimi zaposlenimi, vodi posameznih organizacijskih enot ter z zunanjim okoljem in vlado.

V svoji funkciji in kot monokratični organ, ki pooseblja ministrstvo, je minister dolžan zbirati, analizirati, iskati različne informacije, da bi bile njegove odločitve v zvezi z vodenjem ministrstva primerne in koristne, zato mora zagotoviti informacijsko bazo. V ta namen je dolžan zagotoviti spremljanje stanje družbe na področjih, za katera je pristojen, in skrbeti za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države, in sicer v obliki zbirk podatkov in evidenc, ki jih je treba ustrezno voditi, vzdrževati in povezovati.¹⁸⁹ Minister pa je dolžan tudi dajati informacije tistim, ki jih uporabljajo pri opravljanju svojega dela v ministrstvu in zunaj njega. Zlasti je dolžan te informacije dajati vladi, ki jih lahko uporabi kot podlago za navodila ministrom. V tem pomenu zakon določa, da mora minister obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za določanje in izvajanje vladne politike.¹⁹⁰ Torej lahko ugotovimo, da je poleg interpersonalne vloge izredno pomembna tudi informacijska vloga ministra.

Glede na navedeno lahko ugotovimo, da smo uresničili četrti cilj, ki smo si ga zastavili v prvem poglavju te disertacije, ter da ponovno lahko potrdimo stališče, ki

¹⁸⁹ 11. člen Zakona o državni upravi.

¹⁹⁰ 14. člen Zakona o državni upravi.

smo ga utemeljevali v začetnih poglavjih te disertacije, da so funkcije vodenja tudi z vidika prava tako v ministrstvu kot v gospodarski družbi v svojem bistvu enake. V tem poglavju smo primerjali stališča pravne teorije na področju gospodarskih družb v zvezi z vsebino funkcije vodenja v gospodarski družbi s pristojnostmi, ki jih ima minister po zakonu v okviru funkcije vodenja ministrstva. Tako minister kot tudi organ vodenja v gospodarski družbi izvajata naloge odločanja in koordiniranja v okviru dejavnosti poslovanja ter zastopanje in predstavljanje svoje organizacije. Naloge poslovanja so naloge določanja in izvajanja operativnega vodenja dejavnosti. Bistvenih razlik načeloma glede vlog in funkcij, ki jih izvaja minister v okviru vodenja ministrstva, v primerjavi z vlogami in funkcijami menedžerja gospodarske družbe ni.

4.4 PRAVNI POLOŽAJ MINISTRA KOT ZAPOSLENE OSEBE

Pravni naslovi za razmerje med državo in ministrom so različni. Zgoraj smo opisali funkcije ministra kot statusnopravne dolžnosti. Pri definiranju pravnega položaja ministra se je treba ozreti tudi na vprašanja, ki se nanašajo na ministra kot zaposleno osebo. Izhodišče za obravnavanje vprašanja glede zaposlitvenega razmerja ministra je analiza vprašanj, kot so: ali je to razmerje delovnopravno razmerje; kateri datum velja glede sklenitve in prenehanja zaposlitvenega razmerja; na podlagi katerega pravnega akta ta oseba vstopa v razmerje zaposlene osebe: ali s sklepanjem pogodbe (o zaposlitvi ali katere druge vrste pogodb), kot velja za menedžment v ostalem javnem sektorju in v zasebnem sektorju, ali pa morda vstopa v zaposlitveno razmerje na drugi pravni podlagi.

4.4.1 Pravna narava zaposlitvenega razmerja ministra

Pozitivnopravna ureditev kaže, da je pri vstopanju menedžmenta v razmerje zaposlene osebe mogočih več različnih situacij. V preteklosti so bili, upoštevaje družbenopolitično ureditev, menedžerji osebe, ki so bile vedno zaposlene po predpisih delovnega prava. Posebnosti njihovega položaja so urejali statusnopravni predpisi. Javnopravni značaj negospodarstva in tudi gospodarstva, temelječega na družbenolastninskih razmerjih, je narekoval posebno urejenost pravnega položaja menedžmenta. Spremembe državne, gospodarske in socialne ureditve ter procesi privatizacije so na tem področju povzročili pomembne premike. Po uveljavitvi

korporacijske zakonodaje v Sloveniji menedžerji niso več nujno zaposlene osebe v podrejenem delovnem razmerju, temveč lahko opravljajo svoje naloge tudi na temelju inominatnih pogodb civilnega prava (pogodba o delu, mandatna pogodba, pogodba o poslovanju). Za ureditev medsebojnih razmerij stranke lahko še vedno uporabljajo tudi pogodbe o zaposlitvi. V teh primerih je mogoče te pogodbe v okvirih, ki jih določajo delovnopravni predpisi, prilagoditi nekaterim posebnim potrebam skleniteljev pogodbe (Vodovnik 2006, 13). Zakon, ki ureja delovna razmerja, določa,¹⁹¹ da se v zvezi z nekaterimi delovnimi razmerami in nekaterimi statusnimi vprašanji menedžerjev ta tematika lahko uredi drugače, kot to sicer določajo zakonska pravila, kar pomeni, da je mogoče sporazumno zmanjšati obseg pravnega varstva menedžerjev (Korpič-Horvat v Vodovnik in drugi 2008, 63).

Teorija glede direktorjev oziroma članov uprav stoji na stališču, da delovnopravna zakonodaja nikakor ni primeren okvir za urejanje njihovega statusa, temveč naj se ta ureja v okviru korporacijskega prava in civilnega pogodbenega prava, pri čemer seveda ni izključena uporaba določenih delovnopravnih institutov, ki naj varujejo socialnovarstveni status direktorjev (Kocbek 1997, 4. pogl.; Bohinc 1999, 1.3 pogl.).

Korporacijsko in obligacijsko pravno urejen položaj članov uprave zadošča za ureditev razmerij med družbo in članom uprave ter za ureditev pravnega položaja člana uprave z vidika njegovih pristojnosti, dolžnosti ter tudi odgovornosti in seveda pravic, ki si jih izgovori do pogodbene stranke, to je družbe. Zato položaja članov uprave ni treba urediti tudi delovnopravno, da torej člani uprave sklenejo tudi pogodbo o zaposlitvi. Seveda veljavna zakonodaja s področja delovnih razmerij ne zapoveduje in tudi ne preprečuje, da bi člani uprave sklenili delovno razmerje v družbi, katere posle vodijo. To tudi ni v nasprotju s korporacijsko in obligacijsko pravno zakonodajo oziroma se različni pravni položaji članov uprave ne izključujejo (Bohinc 1999, 1.3 pogl.).

V javnem sektorju za ureditev medsebojnih razmerij stranke uporabljajo pogodbe o zaposlitvi. V državni upravi se za srednji menedžment, ki ima status uradnika,

¹⁹¹ 72. člen Zakona o delovnih razmerjih.

uporabljajo pogodbe o zaposlitvi, in sicer na podlagi Zakona o javnih uslužbencih, medtem ko je pravni položaj funkcionarjev urejen drugače.

Zakon o funkcionarjih v državnih organih določa, da ima funkcionar pravice iz delovnega razmerja od dneva imenovanja v državnem zboru.¹⁹² Iz te določbe lahko sklepamo, da pravni položaj ministra glede njegove zaposlitve v bistvu pomeni delovno razmerje z državo, ker zakon govori o pravicah iz delovnega razmerja.

Statusnopravni in pravni položaj zaposlitve sta funkcionalno povezana, kar se kaže v tem, da minister z imenovanjem v funkcijo sklene tudi delovno razmerje in s prenehanjem mandata oziroma funkcije delovnopravni položaj izgubi svoj pomen, zato zaradi prenehanja mandata oziroma funkcije ministra preneha tudi njegovo delovno razmerje.

4.4.2 Nastop in prenehanje izvrševanja funkcije ministra ter sklenitev in prenehanje njegovega delovnega razmerja

Dejstvo, da minister ni le državni organ, ki vodi in predstavlja ter zastopa ministrstvo, pač pa je obenem zaposlen v državni organizaciji, terja določene posebnosti pri ureditvi njegovega zaposlitvenega položaja. Toda ob proučevanju veljavne pravne ureditve, ki ureja pravni položaj ministra, smo ugotovili, da je zakonodaja na tem področju pomanjkljiva in nejasna, predvsem v zvezi s sklenitvijo in prenehanjem delovnega razmerja, ker ne loči instituta imenovanja od instituta sklenitve delovnega razmerja niti instituta prenehanja mandata od instituta prenehanja delovnega razmerja. Zakonodaja o sklenitvi delovnega razmerja in prenehanju delovnega razmerja ministra sploh ničesar ne govori. Zato smo si v zvezi s tem zastavili nekaj pravnih vprašanj, ki se nanašajo na sklenitev oziroma prenehanje delovnega razmerja, na primer: kdaj začne teči delovna doba za ministra, torej, kdaj sklene delovno razmerje; kdaj mu preneha delovno razmerje; kateri pravni akt je podlaga za sklenitev oziroma za prenehanje delovnega razmerja; kateri organ je pristojen sprejeti oziroma izdati ta akt v imenu države itd.

¹⁹² 4. člen Zakona o funkcionarjih v državnih organih.

a) Nastop izvrševanja funkcije ministra in sklenitev delovnega razmerja

Na podlagi določbe Zakona o funkcionarjih v državnih organih, da ima funkcionar pravice iz delovnega razmerja od dneva imenovanja v državnem zboru, lahko sklepamo, da se z imenovanjem ministra vzpostavlja dvojno pravno razmerje. Na eni strani je to statusnopravno razmerje, ki ga opredeljuje funkcija predstojnika (vodje) ministrstva, določena z drugimi zakoni, na drugi strani pa je to delovnopravno razmerje, ker pravice iz delovnega razmerja urejajo ta zakon in tudi drugi predpisi. Predmet obeh pravnih razmerij je delo, ki ga minister opravlja v okviru svoje funkcije, na katero je bil imenovan.

Položaj ministra se zato razlikuje od položaja javnega uslužbenca, zaposlenega v ministrstvu, ki se vključuje v organizirani delovni proces delodajalca po delodajalčevih navodilih in pod njegovim nadzorom. Iz narave poslovanja izhaja, da ti posli praviloma ne pomenijo odvisnega dela, temveč samostojno, neodvisno in k rezultatom usmerjeno delovanje (Kresal, Kresal Šoltes in Senčur Peček v Vodovnik in drugi 2008, 72). Zato je pričakovati, da bi bil položaj ministra v zakonodaji glede ureditve delovnega razmerja posebej urejen. Toda, kot rečeno, naša zakonodaja glede nekaterih vprašanj iz delovnega razmerja ministra ničesar ne določa.

Predvsem je bil za nas zanimiv odgovor na vprašanje, kdaj minister sklene delovno razmerje. To vprašanje je pomembno, ker je od tega datuma odločilno, kdaj začne teči delovna doba, kdaj se mu priznajo tudi druge pravice iz delovnega razmerja. Toda, da bi odgovorili na to vprašanje, smo morali pred tem poiskati odgovore na naslednja vprašanja: ali vstopi minister v delovno razmerje z dnem imenovanja, kot to določa Zakon o funkcionarjih v državnih organih, ali z dnem dane prisege ali naslednji dan po dani prisegi ali z dnem prevzema izvrševanja funkcije, kajti treba je upoštevati tudi institut prisege.

Po našem pravnem redu je za pridobitev mandata poleg akta imenovanja potreben tudi akt prisege, ki je ustavna kategorija. Zakonodaja ne določa, kdaj je treba prisego izvršiti. Praktično se lahko izvrši na dan imenovanja, naslednji ali neki drugi dan po imenovanju. Zato menimo, da minister dobi mandat, ko se izvršita oba akta, imenovanje in prisega, in ne samo imenovanje, kot določa zakon, in to z dnem

prisege. Tu se nam zastavi naslednje vprašanje: ali s tem datumom minister vstopi tudi v delovno razmerje.

Korporacijsko pravo in teorija (Bohinc in Ivanjko 1999, 142) pa tudi javno pravo¹⁹³ in teorija (Korpič-Horvat 2006, 57–68) ločijo pravni položaj imenovanja poslovodje v zasebnih in javnih organizacijah kot funkcionarja ter pravni položaj poslovodje, ki opravlja dela poslovodje kot delavec v delovnem razmerju.

V teh primerih gre sicer za različna pravna položaja, ki med seboj nista odvisna in imata tudi različno pravno usodo. Za navedena razmerja je namreč značilno, da poslovodja postane funkcionar s svojim imenovanjem, vendar sočasno ne postane izvajalec posameznih poslov. To pomeni, da se imenovanje poslovodje razlikuje od dejanskega prevzema posloводства, ki se praviloma realizira s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi ali pogodbe o poslovoidenju. Posledica tega je lahko sklenitev delovnega razmerja ali opravljanje posloводства na podlagi civilnopravne pogodbe (Bohinc in Ivanjko 1999, 163).

Korporacijska teorija zastopa stališče, da cilj imenovanja ni dati nekemu pooblastilo za predstavljanje in zastopanje organizacije, temveč je cilj oblikovati vodstveni organ. V posledici zakonske določbe pa taka oseba pridobi tudi pravico do predstavljanja in zastopanja organizacije. Predstavljanje in zastopanje sta le sekundarni sestavini in sredstvi, s katerima poslovodja uresničuje svojo funkcijo. Imenovanje je po naravi legitimacija poslovodje za opravljanje funkcije poslovodje (Bohinc in Ivanjko 1999, 169).

Korporacijska teorija poudarja, da načelo podelitve legitimacije določeni osebi za opravljanje funkcije poslovoidenja ne deluje, če pooblaščen in legitimirana oseba ni aktivna pri izvajanju pravic iz dane legitimacije (Bohinc in Ivanjko 1999, 170).

Pravna razmerja v zvezi z imenovanjem ministra in dejanskim prevzemom vodenja se v primeru ministra razlikujejo od zgoraj navedenega, značilnega za organ vodenja gospodarske družbe. Imenovanja ministra ne moremo razlikovati od dejanskega

¹⁹³ Zakon o zavodih, Zakon o javnih agencijah.

prevzema vodenja ministrstva. Minister dobi mandat z dnem imenovanja in prisege. Pri imenovanju ministra gre za enostranski akt, s katerim minister dobi status državnega organa. S pridobitvijo mandata je minister odgovoren vladi in državnemu zboru ter tudi tretjim osebam. Hkrati pridobi tudi funkcijo vodenja in predstavljanja ministrstva. Ta status ter pooblastila in upravičenja nastopijo s pridobitvijo mandata neposredno na podlagi zakona. S pridobitvijo mandata minister postane avtomatično izvajalec poslov vodenja ministrstva in opravlja ta dela za plačilo v delovnem razmerju.

Oba položaja, tako statusnopravni položaj (imenovanje in razrešitev) kot položaj v zvezi z delovnim razmerjem (sklenitev in prenehanje), sta sicer različna pravna položaja, ki pa sta med seboj odvisna in imata v primeru ministra skupno pravno usodo, ki pa ni nujno sočasna, kar bomo argumentirali v poglavju, v katerem bomo razpravljali o prenehanju delovnega razmerja.

b) Prenehanje izvrševanja funkcije in prenehanje delovnega razmerja ministra

Pozitivnopravna zakonodaja, ki ureja pravni položaj ministra, neposredno ne ureja prenehanja delovnega razmerja. Zato smo si zastavili naslednja vprašanja: kateri datum se šteje za prenehanje delovnega razmerja ministra in na podlagi katerega akta ter kdo je pristojen za izdajo tega akta.

Na vprašanja bomo lahko odgovorili, ko bomo predhodno ugotovili, v katerem trenutku ministru preneha mandat. Razlogov za prenehanje mandata ministra je več. Za naše potrebe jih bomo razvrstili v dve skupini, in sicer v prvo skupino uvrščamo prenehanje mandata z imenovanjem in s prisego nove vlade v državnem zboru, v drugo skupino pa prenehanje funkcije na podlagi razrešitve ali odstopa v času trajanja mandata.

Zakon o Vladi Republike Slovenije v 32. členu med drugim določa, da članu vlade preneha funkcija z dnem konstituiranja novega državnega zbora.¹⁹⁴ Po zakonu torej ministru preneha mandat z dnem konstituiranja novega državnega zbora. Minister ostane brez mandata in v tem času do imenovanja novega ministra opravlja tekoče

¹⁹⁴ Četrti odstavek 32. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije.

posle.¹⁹⁵ V času, ko minister opravlja tekoče posle, nima več mandata, je pa še vedno v delovnem razmerju. Tekoče posle opravlja do dneva imenovanja novega ministra. S katerim dnem torej ministru, ki opravlja tekoče posle, preneha delovno razmerje, ali na dan prisega novega ministra ali naslednji dan po dani prisegi? Naše mnenje je, da novemu ministru začne teči delovno razmerje naslednji dan po imenovanju, ministru, ki opravlja tekoče posle, pa se delovno razmerje prekine naslednji dan po imenovanju novega ministra. Torej, na isti dan, ko se sklene delovno razmerje z novim ministrom, se prekine delovno razmerje z ministrom, ki opravlja tekoče posle. To stališče lahko posredno utemeljimo na podlagi določbe 32. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki določa, da gredo ministru pravice po prenehanju mandata od naslednjega dne po dnevu prisega novih ministrov. Vsebina instituta »pravice po prenehanju mandata« se nanaša na pravice, ki jih ima posameznik iz delovnega razmerja.

S tem smo odgovorili na vprašanje, kateri datum se šteje za datum sklenitve delovnega razmerja novo imenovanega ministra in kdaj ministru preneha delovno razmerje.

Ministru lahko preneha mandat tudi v času trajanja mandata, in sicer na podlagi razrešitve ali odstopa. O razrešitvi ali o odstopu ministra odloča državni zbor na seji. Zakon sicer o tem, kdaj ministru preneha mandat, torej o tem, ali mu preneha mandat na dan odločanja ali naslednji dan, ne določa ničesar. Ima pa Zakon o poslancih določbo, ki pravi, da poslancu preneha mandat z dnem, ko državni zbor ugotovi, da so nastali razlogi za prenehanje mandata.¹⁹⁶ Poslancu torej preneha mandat na dan odločanja državnega zbora. Na podlagi razrešitve ali odstopa ministra bi lahko analogno sklepali, da tudi ministru preneha mandat z dnem, ko državni zbor o tem odloči.

Kako pa je z datumom prenehanja delovnega razmerja zaradi razrešitve ali odstopa ministra, ki nima več mandata? Ob upoštevanju splošnega načela, ki glede štetja rokov velja v pravnih postopkih,¹⁹⁷ da se rok začne šteti naslednji dan po nastanku

¹⁹⁵ 115. člen Ustave RS.

¹⁹⁶ 9. člen Zakona o poslancih.

¹⁹⁷ Primer štetja rokov je na primer po Zakonu o splošnem upravnem postopku določen v 100. členu.

okoliščine (dogodek ali dejstvo), menimo, da se kot dan prenehanja delovnega razmerja šteje naslednji dan po sprejeti odločitvi v državnem zboru o prenehanju mandata. Isto načelo upošteva Zakon o Vladi Republike Slovenije, ki določa, da gre do ministru pravice po prenehanju mandata od naslednjega dne po dnevu prisege novih ministrov.¹⁹⁸

c) Pravice, obveznosti in odgovornosti ministra iz delovnega razmerja

Za ministra, ki z državo vstopi v statusnopravno razmerje, je pravni položaj v zvezi s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi iz delovnega razmerja urejen v različnih zakonih. Če pa nekaj ni urejeno posebej, potem veljajo določbe Zakona o delovnih razmerjih. Zakon o delovnih razmerjih¹⁹⁹ določa, da če ni s posebnim zakonom določeno drugače, ureja ta zakon tudi delovna razmerja zaposlenih v državnih organih. Velja načelo *lex specialis derogat legi generali* (poseben predpis razveljavi splošnega). Zato je treba subsidiarno uporabiti določbe Zakona o delovnih razmerjih tudi v primeru ministra, ko posebni zakoni ne urejajo določenih delovnopравnih razmerij med delodajalcem in ministrom.

Kot rečeno so pravice, obveznosti in odgovornosti ministra iz delovnega razmerja opredeljene v različnih zakonih: v Zakonu o funkcionarjih v državnih organih, Zakonu o Vladi Republike Slovenije, Zakonu o poslancih, Zakonu o delovnih razmerjih, Zakonu o varstvu osebnih podatkov, Zakonu o tajnih podatkih, Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, Zakonu o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov idr. Ker je minister v delovnem razmerju, ima tudi nekatere pravice iz kolektivne pogodbe za javni sektor, če zakon ne določa drugače.

Zakon o Vladi Republike Slovenije določa,²⁰⁰ da se za pravice ministrov do plače in nadomestil ter drugih osebnih prejemkov in povračil, do socialnega zavarovanja in dopustov ter za pravice po prenehanju mandata smiselno uporabljajo določbe Zakona o poslancih. Slednji pa določa podrobnejše pravice,²⁰¹ ki gre do ministru iz delovnega razmerja, in sicer ima minister:

¹⁹⁸ Četrti odstavek 32. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije.

¹⁹⁹ 2. člen Zakona o delovnih razmerjih.

²⁰⁰ 32. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

²⁰¹ 25., 27. do 31., 38. člen Zakona o poslancih.

- pravico do nadomestila plače v višini plače za čas letnega dopusta in za prvih 30 dni zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe;
- čas opravljanja funkcije se mu šteje v delovno dobo. V tem času je socialno zavarovan po predpisih o socialnem zavarovanju, ki veljajo za osebe v delovnem razmerju;
- minister ima pravico tudi do drugih osebnih prejemkov in povračil, in sicer do: (1) povračila stroškov za prevoz na delo in z dela, (2) regresa za prehrano med delom, (3) regresa za letni dopust, (4) nadomestila za ločeno življenje, (5) povračila stroškov prevoza ob dela prostih dneh iz kraja, kjer ima službeno stanovanje, do kraja stalnega prebivališča in nazaj, (6) povračila stroškov selitve iz kraja stalnega prebivališča v kraj, kjer ima službeno stanovanje, in nazaj ter povračila drugih stroškov iz delovnega razmerja.

Po Zakonu o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov je minister upravičen do povračil stroškov v zvezi z delom in do nekaterih drugih prejemkov.²⁰² Upravičen je tudi do različnih bonitet, kot je na primer uporaba službenega avtomobila za zasebne namene, pravica do nastanitve in druge. Minister ima pravico do letnega dopusta in do izrednega plačanega dopusta zaradi osebnih razlogov. V izjemnih primerih se lahko ministru odobri tudi izredni dopust.

Za pravice ministrov do plače in nadomestil se uporablja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Ta zakon v prilogi 3: Uvrstitev funkcij v plačne razrede določa, da plačni razred ministra določi predsednik vlade v okviru z zakonom določenega razpona. Obenem zakon tudi določa, da minister ne more napredovati v višji plačni razred, da ni upravičen do redne delovne uspešnosti in da mu ne pripadajo dodatki, razen dodatka za delovno dobo.²⁰³

V zvezi z delovnim razmerjem ministra bi radi osvetlili nekatere institute delovnega prava, ki jih ureja splošna delovna zakonodaja, in njihov odnos do delovnega razmerja ministra. Določbe Zakona o delovnih razmerjih veljajo tudi za urejanje delovnega razmerja ministra, če posebni zakoni v zvezi s pravicami in dolžnostmi iz

²⁰² Minister ima pravico do povračila stroškov v zvezi s službenimi potovanji (dnevnice, stroški prevoza, stroški prenočevanja), nadomestilo za ločeno življenje, regres za prehrano med delom.

²⁰³ 16., 22. in 23. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

delovnega razmerja ministra nič ne določajo. Gre za institute delovnega prava, kot so na primer omejitve delovnega časa, delovno razmerje za določen čas, disciplinska odgovornost. Že na začetku lahko ugotovimo, da je treba glede teh institutov v razmerju do ministra upoštevati njegov statusnopравни položaj.

Zakon o delovnih razmerjih v 157. členu opredeljuje izjeme, ko delodajalec ni dolžan upoštevati siceršnjih zakonskih določb glede urejanja delovnega časa, nočnega dela, odmora ter dnevnega in tedenskega počitka. Med te izjeme uvršča tudi poslovodne osebe, ko sklenejo pogodbo o zaposlitvi. Pri tem je upoštevan poseben položaj poslovodnih oseb, za katere je značilno, da jim glede na naravo njihovega dela ni mogoče delovnega časa razporediti vnaprej (s strani kakšnega drugega organa v organizaciji) oziroma si ga razporejajo sami. Minister je glede na vsebino dela, ki ga opravlja, poslovodna oseba, ker je pristojen za vodenje poslovanja v ministrstvu. Minister sicer ne sklene pogodbe o zaposlovanju, je pa v delovnem razmerju z delodajalcem. Toda glede na njegov poseben položaj je tako kot za menedžerja v gospodarski družbi tudi zanj značilno, da tudi njemu glede na naravo dela, ki ga opravlja, delovnega časa ni mogoče razporediti vnaprej oziroma si ga razporeja sam, zato menimo, da delodajalcu ni treba upoštevati navedenih zakonskih določil v zvezi z delovnim časom, ki so namenjena varstvu ostalih delavcev. Mora pa mu delodajalec v skladu s 157. členom zagotoviti varnost in zdravje pri delu.

Disciplinsko odgovornost kot institut ureja Zakon o delovnih razmerjih.²⁰⁴ V 72. členu je zakon za poslovodne delavce dopustil, da pogodbeni stranki v pogodbi o zaposlitvi drugače uredita disciplinsko odgovornost. Torej tudi poslovodna oseba lahko disciplinska odgovarja. V imenu delodajalca bi, upošteva 18. člen Zakona o delovnih razmerjih, v tem primeru nastopal organ, ki organizacijo zastopa nasproti poslovodni osebi. Vodenje disciplinskega postopka zoper poslovodno osebo ni običajna aktivnost za te organe, ki sicer nastopajo proti poslovodni osebi kot zastopniki delodajalca. Vendar, dokler med njimi in poslovodno osebo obstaja zaupanje, vprašanje morebitnih (manjših) kršitev poslovodne osebe rešujejo z zaupnim razgovorom, in sicer brez uporabe disciplinskega postopka, ki je tudi dokaj zapleten. Za primere, da bi poslovodna oseba huje kršila svoje obveznosti, pa ima

²⁰⁴ 174. do 181. člen Zakona o delovnih razmerjih.

organizacija nasproti njej na voljo druge, iz statusnopravnega položaja izhajajoče možnosti ukrepanja (odpoklic) (Senčur Peček v Vodovnik in drugi 2008, 48). V okviru delovnopravnega položaja za ministra omenjene določbe Zakona o delovnih razmerjih ne pridejo v poštev, ker minister ne sklepa pogodbe o zaposlitvi niti katere koli druge pogodbe, pa tudi noben enostranski oblastni akt glede sklenitve delovnega razmerja mu ni izdan. V primeru manjših kršitev, ki se nanašajo na izvajanje njegovega dela v ministrstvu, vlada oziroma predsednik vlade, ki mu je minister odgovoren, rešuje z zaupnim razgovorom, v primeru da bi minister huje kršil svoje obveznosti, ki se tičejo poslovanja v ministrstvu, pa ima predsednik vlade zoper njega možnost ukrepanja iz političnega razloga, tj. nezaupanja, ki izhaja iz njegovega statusnopravnega položaja, in sicer lahko predlaga državnemu zboru njegovo razrešitev s funkcije.

Glede sklepanja delovnega razmerja za določen čas, ki je daljši od dveh let, Zakon o delovnih razmerjih v 53. členu določa izjeme sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas. Med te izjeme šteje tudi poslovodne osebe. Razlog za takšno ureditev je nedvomno dejstvo, da je statusnopravni položaj (funkcija) poslovodne osebe ponavadi časovno omejena z mandatnim obdobjem (Senčur Peček v Vodovnik in drugi 2008, 46). Določba 53. člena Zakona o delovnih razmerjih seveda ni podlaga za sklenitev delovnega razmerja za določen čas v primeru ministra, ker izrecno govori o pogodbi o zaposlitvi, minister pa sklene delovno razmerje na podlagi zakona. Razlog, zaradi katerega se sklene delovno razmerje z ministrom za določen čas, je prav v dejstvu, da je minister imenovan za določen čas, za mandatno obdobje, in je sklenitev delovnega razmerja vezana na ta mandat.

O drugih pravicah iz delovnega razmerja ministra odloča organ, pristojen za njegovo imenovanje, ali od njega pooblaščenno telo.²⁰⁵ To telo²⁰⁶ izdaja ustrezne akte v zvezi s pravicami iz delovnega razmerja ministra. O pravicah iz delovnega razmerja pa odločajo tudi delovna telesa vlade,²⁰⁷ upoštevajoč pri tem splošne akte, ki jih izda pooblaščenno telo.

²⁰⁵ 3. člen Zakona o funkcionarjih v državnih organih.

²⁰⁶ Po naši pravni ureditvi je to mandatno-volilna komisija državnega zbora.

²⁰⁷ Na primer komisija za kadrovske in administrativne zadeve.

Ministru gredo na podlagi 36. člena Zakona o poslancih v povezavi z 32. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki se sklicuje na Zakon o poslancih, tudi pravice po prenehanju mandata. Minister, ki mu je prenehal mandat in iz objektivnih razlogov ne more nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve niti ni izpolnil pogojev za upokojitev po splošnih predpisih, ima pravico do nadomestila plače v višini plače, ki bi jo prejemal, če bi opravljal funkcijo, dokler se ne zaposli oziroma dokler ne izpolni pogojev za upokojitev po splošnih predpisih, vendar najdlje eno leto od prenehanja mandata. Pravica do nadomestila se lahko podaljša do izpolnitve pogojev za upokojitev, vendar najdlje še za eno leto. Ta čas se šteje ministru, ki mu je prenehal mandat, v delovno dobo. V tem času je tudi socialno zavarovan po predpisih, ki urejajo socialno zavarovanje oseb v delovnem razmerju. Če ima v tem obdobju pravico do letnega dopusta, mu pripada tudi regres za letni dopust, ob upokojitvi pa mu pripada pravica do odpravnine. Bivšemu ministru na podlagi njegovega pisnega obvestila, da uveljavlja pravico do nadomestila plače po prenehanju funkcije ministra za čas, ki ni daljši od enega leta, izda državni zbor oziroma pooblaščenno telo državnega zbora odločbo, v kateri odloči o pravici glede nadomestila plače ter navede datuma od kdaj do kdaj se izplačuje nadomestilo plače. Delovno razmerje se bivšemu ministru tako konča z dnem prenehanja izplačevanja nadomestila plače.

Minister je upravičen do varstva pravic, kot določa Zakon o funkcionarjih v državnih organih.²⁰⁸ Minister ima pravico vložiti zahtevo za uveljavljanje svojih pravic iz delovnega razmerja ter pravico do ugovora zoper odločitve o njegovih pravicah in obveznostih. Zahtevo vloži minister pri organu, ki je pristojen za odločitev o pravicah in obveznostih, ugovor pa pri organu, ki je odločil o njegovih pravicah in obveznostih. Če minister ni zadovoljen z odločitvijo o zahtevi oziroma ugovoru ali če pristojni organ ne odloči v določenem roku od vložitve, lahko minister zahteva varstvo svojih pravic pri pristojnem sodišču, ki je v tem primeru delovnopravno sodišče.

Izhajajoč iz opisanega pravnega položaja lahko sklenemo, da minister opravlja funkcijo vodenja ministrstva poklicno, čeprav zakon o tem ne govori.²⁰⁹ Tak sklep

²⁰⁸ 19. člen Zakona o funkcionarjih v državnih organih.

²⁰⁹ Posredno to izhaja iz 19. člena Zakona o preprečevanju korupcije, ki govori o funkcionarjih, ki opravljajo funkcijo poklicno, in med te funkcionarje všteva tudi ministre.

temelji na podlagi: (1) določbe 10. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki določa, da ministri ne morejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, sodiščih, organih lokalnih skupnosti in drugih javnih funkcij niti opravljati drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive s funkcijo člana vlade, in (2) določb delovnopravne zakonodaje, ko minister lahko sklene pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom z drugim delodajalcem, vendar največ za osem ur na teden, po poprejšnjem soglasju delodajalca, pri katerem je zaposlen s polnim delovnim časom, če gre za opravljanje deficitarnih poklicev po podatkih zavoda za zaposlovanje ali za opravljanje vzgojno-izobraževalnih, kulturno-umetniških in raziskovalnih del.²¹⁰

d) Naloge in dolžnosti ministra po prenehanju mandata oziroma delovnega razmerja

Poleg pravic, ki gredo ministru po prenehanju mandata, ima minister tudi po prenehanju mandata določene naloge in dolžnosti. Med te naloge in dolžnosti, ki jih mora minister opraviti potem, ko mu je prenehal mandat, sodi na primer dolžnost, da mora vrniti ministrstvu vse dokumente in stvari, ki jih ima kot organ ali pa kot zastopnik države. Pri tem gre lahko tudi za vprašanje, ali je dolžan vrniti vsa darila, ki jih je prejel kot minister. Upoštevati je treba določbo zakona,²¹¹ ki določa, da minister ne sme sprejemati daril ali drugih koristi v zvezi z opravljanjem funkcije, razen protokolarnih daril in priložnostnih daril manjše vrednosti. Sprejeta darila in njihovo vrednost minister vpiše v seznam daril, ki se vodi v ministrstvu, ki ga vodi. Ta darila postanejo last države in jih mora minister vrniti.

Druga bistvena naloga, ki temelji na predpisih iz delovnopravne in druge zakonodaje²¹² in jo mora minister tudi upoštevati, je, da upošteva predpise glede (1) ohranitve poslovne skrivnosti, (2) da se vzdrži dejanj, ki bi škodovala ministrstvu, glede varovanja osebnih in tajnih podatkov, ker pri varovanju podatkov obveza ne preneha s prenehanjem delovnega razmerja oziroma funkcije.

e) Pravni akti glede sklenitve in prenehanja delovnega razmerja ministra

²¹⁰ 146. člen Zakona o delovnih razmerjih.

²¹¹ 24. do 27. člen Zakona o preprečevanju korupcije.

²¹² 35. in 36. člen Zakona o delovnih razmerjih, Zakon o varstvu osebnih podatkov, 8. člen Zakona o tajnih podatkih.

Po splošni delovnopravni zakonodaji in tudi po posebnih predpisih²¹³ se dejstvo sklenitve delovnega razmerja odraža v sklenitvi pogodbe o zaposlitvi. Ni pa nujno, da se sklene dvostranski pravni akt. Mogoč je tudi oblasten enostranski akt, na podlagi katerega posameznik vstopi v delovno razmerje.²¹⁴ Ti pravni akti se izdajo v pisni obliki. Če stranki nista sklenili pogodbe o zaposlitvi v pisni obliki, to ne vpliva na obstoj in veljavnost pogodbe o zaposlitvi, kajti v primeru spora o obstoju delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem se domneva, da delovno razmerje obstaja, če obstajajo elementi delovnega razmerja.²¹⁵

Na podlagi katerega pravnega akta vstopi minister v delovno razmerje? Glede delovnega razmerja je pozitivna zakonodaja nedorečena in pomanjkljiva. Dejstvo, da minister sklene delovno razmerje, izhaja iz določbe 4. člena Zakona o funkcionarjih v državnih organih, ki določa, da ima funkcionar pravice iz delovnega razmerja od dneva imenovanja v državnem zboru. Zakon o Vladi Republike Slovenije v prvem odstavku 32. člena med drugim določa, da se za pravice ministrov do plače in nadomestil ter drugih osebnih prejemkov in povračil, do socialnega zavarovanja in dopustov ter za pravice po prenehanju mandata smiselno uporabljajo določbe Zakona o poslancih. Zakon o poslancih v zvezi s tem določa, da se čas opravljanja funkcije šteje v delovno dobo. Minister je v času opravljanja funkcije socialno zavarovan po predpisih o socialnem zavarovanju, ki veljajo za osebe v delovnem razmerju. Država kot delodajalec je dolžna ministra prijaviti v obvezno pokojninsko, invalidsko, zdravstveno zavarovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti v skladu s posebnimi predpisi.²¹⁶ Izhajajoč iz navedenih členov nesporno izhaja, da minister z državo sklene delovno razmerje in da se mu čas opravljanja funkcije šteje v delovno dobo.

Pravice na podlagi opravljanja dela v delovnem razmerju in vključitev v socialno zavarovanje na podlagi delovnega razmerja se začnejo ministru uresničevati po zakonu od dneva imenovanja v državnem zboru. S tem dnem se mu začne šteti tudi

²¹³ 9. člen Zakona o delovnih razmerjih; 53. člen Zakona o javnih uslužbencih.

²¹⁴ 33. člen Zakona o računskem sodišču. Čas od dneva, ko nastopi funkcijo, do dneva, ko preneha opravljati funkcijo, se članu računskega sodišča, ki je funkcionar, šteje v delovno dobo. Novo imenovani član računskega sodišča nastopi funkcijo najpozneje tri mesece po imenovanju in dani prisegi (9. člen).

²¹⁵ 14. in 15. člen Zakona o delovnih razmerjih.

²¹⁶ To obveznost mora država izvajati na podlagi 9. člena Zakona o delovnih razmerjih.

delovna doba na položaju ministra. Akta, ki bi pisno ugotovil dejstvo, to je datum sklenitve delovnega razmerja, pa država ministru ne izda. Kot smo že zgoraj ugotavljali, omenjena določba Zakona o funkcionarjih v državnih organih ne določa jasno, kateri dan se šteje za sklenitev delovnega razmerja ministra.

Menimo, da ne bi bilo v nasprotju z našim pravnim redom, da bi delodajalec tudi v primeru ministra, ko ta nastopi funkcijo vodenja ministrstva, izdal ustrezen akt o sklenitvi delovnega razmerja, ki bi vseboval določilo o datumu sklenitve delovnega razmerja, načinu določanja obsega letnega dopusta, določilo o upravičenosti do dodatka za delovno dobo in določila o drugih pravicah iz delovnega razmerja v skladu z določbami pozitivne zakonodaje. V skladu z določbo Zakona o funkcionarjih v državnih organih,²¹⁷ da o pravicah iz delovnega razmerja funkcionarjev odloča organ, pristojen za njihovo imenovanje, ali od njega pooblaščenno telo, bi ta akt lahko izdal državni zbor oziroma od njega pooblaščenno telo.²¹⁸

Na splošno lahko ugotovimo, da kogentni predpisi glede pravnega položaja ministra ne omenjajo možnosti za urejanje ali dograjevanje njegovega pravnega položaja s pogodbami. Minister torej ni v pogodbenem razmerju z delodajalcem, pač pa gre pri njegovi zaposlitvi za enostransko oblastno urejanje razmerij.²¹⁹ To je seveda posledica dejstva, da je na tej ravni odločanja javni interes bistven. V primerjavi z zakonsko ureditvijo delovnopravnega položaja ministra, čeprav je dokaj skopa, se v zasebnem sektorju kaže splošna značilnost pravnega urejanja položaja menedžerjev v dosti skromnejšem obsegu pravne regulacije tega področja v odnosu do ostalih zaposlenih. To je v skladu z dejstvom, da je tu prevladujoč profit, in v skladu z naravo menedžerskih razmerij v zasebnem sektorju, katerih pomemben element je tudi element poudarjene zaupnosti razmerja, v katerega stopa menedžer. Skromen obseg pravnega urejanja pravnega položaja menedžerjev bi lahko bil tudi posledica velike družbene moči in vpliva menedžmenta. Zato ni treba, da je položaj menedžerjev tako zavarovan s posebnimi predpisi kot položaj drugih zaposlenih (Vodovnik 2006, 11).

²¹⁷ 3. člen Zakona o funkcionarjih.

²¹⁸ V praksi bi to bila mandatno-volilna komisija državnega zbora.

²¹⁹ Korpič-Horvat (2005) glede na določbo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, da se javnim uslužbencem ne sme določiti plača v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, izraža dvom, ali gre pri zaposlitvi direktorjev javnih zavodov sploh za pogodbeno razmerje ali pa za enostransko oblastno urejanje razmerja.

Menimo, da v primeru ministra ne bi bilo v nasprotju z našo zakonodajo, če bi ta sklenil pogodbo o zaposlitvi z državno organizacijo. Kot rečeno, Zakon o funkcionarjih v državnih organih napotuje na Zakon o delovnih razmerjih, če sam določenega področja ne ureja. Slednji pa pogojuje podpis pogodbe o zaposlitvi za nastop dela. Pogodba o zaposlitvi je institut, na podlagi katerega nastane delovno razmerje. Pogodba o zaposlitvi, ki naj bi jo sklenil minister z državo, naj bi uredila na primer: (1) datum sklenitve in trajanje delovnega razmerja, (2) dopust, (3) kraj opravljanja dela, (4) usposabljanje, (5) plačo in nadomestilo plače, (6) druge pravice in obveznosti obeh pogodbenih strank (prepoved sprejemanja daril in razne ugodnosti, opredelitev dolžnosti varovanja skrivnosti, dovolitev uporabe sredstev, kot so osebni službeni avtomobil, osebni računalnik, druga sredstva) in podobno.

Danes mnoga od teh razmerij niso urejena z nobenim aktom, čeprav so vzpostavljena. Zato prihaja do različnih tolmačenj, nejasnosti in razlag. To pa potrjuje, da individualni akt ali pogodba o zaposlitvi ne bi bila le formalni akt, ki bi služil zakonski normi, temveč bi bila pomemben dokument, v katerem bi se uredila razmerja odnosa med državo in ministrom.

Če izhajamo iz navedenega, potem nam ne bo težko zavzeti pozitivnega odgovora, da posebnosti zaposlitvenega položaja ministra niso tako izrazite, da bi se moral njihov status urejati le z zakonskimi in podzakonskimi predpisi, ne pa z nekim posamičnim aktom ali morebiti celo tudi s pogodbo o zaposlitvi. To tudi ne pomeni, da bi bile določbe tega akta ali pogodbe o zaposlitvi le ureditvene narave, ker je vrsta vprašanj, ki jih zakonske norme ne določajo ali je njihova določitev le načelna, in bi zato individualni akt ali pogodba o zaposlitvi dokončno opredelila status ministra kot zaposlene osebe.

Ker je prenehanje delovnega razmerja pravno razmerje, mora temeljiti na ustreznem pravnem aktu. Akta, ki bi pisno ugotovil to dejstvo, torej datum prenehanja delovnega razmerja, država ministru ne izda. Menimo, da bi delodajalec lahko izdal akt o prenehanju delovnega razmerja, ki bi vseboval določilo o datumu prenehanja delovnega razmerja, povsem iz praktičnih razlogov, ki se tičejo ministra in sklenitve novega delovnega razmerja po prenehanju njegove funkcije ministra, predvsem

glede na dejstvo, da datum prenehanja delovnega razmerja ni identičen s prenehanjem mandata ministra.

V skladu z določili Zakona o funkcionarjih v državnih organih bi akt o prenehanju delovnega razmerja²²⁰ ne glede na razlog prenehanja izdal državni zbor oziroma od njega pooblaščno telo.²²¹

V zadnjem delu tega poglavja smo odgovorili na vprašanje, kako je urejen pravni položaj ministra kot zaposlene osebe, in primerjali to ureditev z ureditvijo položaja korporacijskega menedžerja kot zaposlene osebe.

4.5 MINISTER V RAZMERJU DO VLADE

S statusnopravnega vidika ima minister kot politična oseba dvojni položaj, je član vlade, po drugi strani pa je glede na to, da je vlada v državi kot organizaciji izvršilni organ, obenem predstojnik ministrstva. Slednje je bilo predmet razprave v predhodnih poglavjih. O pristojnostih ministra kot člana vlade ne bomo govorili. zanimajo nas le razmerja med ministrom in vlado. Glavni predpis, ki v našem pravnem redu določa to razmerje, je Zakon o Vladi Republike Slovenije. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi ministrstvo, vlada pa nadzoruje delo ministra.²²² Pri vodenju ministrstva je minister lahko omejen z navodili in usmeritvami vlade. Glede na to, da je vlada najvišji organ državne uprave, je pristojna usmerjati državno upravo prek ministrov ter jim dajati smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov.

Minister se mora ravnati po političnih usmeritvah vlade. Vlada lahko naloži ministru, da ministrstvo prouči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča.²²³ Predsednik vlade lahko daje ministru obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznega ministra. Če minister meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz

²²⁰ Predvsem je izdaja akta o prenehanju delovnega razmerja ministra pomembna tudi glede na to, da v našem pravnem sistemu delovna knjižica nima več statusa javne listine.

²²¹ V praksi bi bila to mandatno-volilna komisija državnega zbora.

²²² 18. in 5. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

²²³ 56. člen Zakona o državni upravi.

usmeritev vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje.²²⁴ Navodila in usmeritve vlade so lahko le deklarativni, torej okvirni, ali pa limitirani oziroma striktni, ki nalagajo ministru natančno določeno ravnanje. Vlada ima tudi pravico posegati v odločitve ministrov. Tako vlada lahko zadrži izvršitev predpisa ministra, če oceni, da ni v skladu z ustavo, z zakonom ali z drugim predpisom državnega zbora ali z njenim predpisom.²²⁵ Določene akte minister lahko sprejme le s soglasjem vlade, in to v primerih, ko je soglasje vlade predvideno v zakonih in predpisih vlade.²²⁶ Kljub danemu soglasju vlade na akt ministra je za pravilnost akta odgovoren minister. Druge pomembne dokumente, ki zadevajo ministrstvo, sprejme minister v skladu s predpisi, na primer predlog finančnega načrta, kadrovskega načrta, načrta izobraževanja in usposabljanja. Na splošno je minister pri odločanju samostojen, kar je v skladu z načelom samostojnosti uprave.²²⁷

Glede na opisano razmerje med vlado in ministrom, ki vpliva na vodenje ministrstva in vsebino funkcije vodenja, ki smo jo proučevali v tej disertaciji, menimo, da je minister pri izvajanju funkcije vodenja ministrstva samostojen toliko, kolikor ima lastne presoje po zakonu, predpisih, splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, in po navodilih oziroma usmeritvah vlade.

Vlada nadzoruje ministra na podlagi poročil. Minister poroča vladi o delu v ministrstvu, zlasti o stanju na njegovih upravnih področjih, o izvajanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade, o sprejetih ukrepih ter o njihovih učinkih.²²⁸ Sicer pa morajo ministri obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za določanje in izvajanje vladne politike.²²⁹ Vrsta nadzora je tudi tehnične narave, ko akte ministra, objavljene v uradnem glasilu RS, pregleda posebna strokovna služba vlade, pristojna za zakonodajo, da ugotovi, ali so akti zapisani v besedilu, v katerem so bili sprejeti.²³⁰

²²⁴ 14. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

²²⁵ 1. in 5. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

²²⁶ Tak primer je na primer akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva (21. člen Zakona o javnih uslužbencih).

²²⁷ 2. člen Zakona o državni upravi.

²²⁸ 57. člen Zakona o državni upravi.

²²⁹ 14. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

²³⁰ 38. člen Poslovnika Vlade republike Slovenije.

Vlada lahko delegira svojo pristojnost na enega ali več ministrov, toda nekaterih dolžnosti, na primer predloga proračuna, ne more delegirati in so izvirna skupna odgovornost vlade. Delegacija pristojnosti na ministra je večkrat povezana s prenosom pooblastil za zastopanje, torej s pristojnostjo zavezovanja vlade nasproti tretjim osebam.

Ministri morajo delovati v okviru registriranega predmeta dejavnosti področja. Minister deluje v ministrstvu kot posameznik. Če pride do navzkrižja med ministroma ali več ministri, mora minister seznaniti vlado z vsemi podatki v zvezi s sporno zadevo. Vlada odloča o sporih glede pristojnosti med ministri.²³¹

4.6 MINISTER V RAZMERJU DO VODSTVENEGA KADRA V MINISTRSTVU

Zakonodaja ne določa posebej razmerja med ministrom in vodstvenimi delavci v ministrstvu. V okviru funkcije vodenja ministrstva minister v skladu s sprejeto politiko in letnim programom dela daje vodstvenim delavcem usmeritve za delo, obvezna navodila za delo ter jim nalaga, da v mejah svojih pristojnosti opravijo določene naloge ali sprejmejo določene ukrepe in mu o tem poročajo. Pri opravljanju dela mora vodstveni delavec upoštevati tudi navodila neposredno nadrejenega, razen če po zakonu ni vezan na ravnanje po navodilih nadrejenih oseb.

Vodstveni delavec v ministrstvu mora opravljati delo v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike.²³²

Vodja organizacijske enote je za svoje delo in za delo organizacijske enote odgovoren vodji višje organizacijske enote, v okviru katere je organizirana organizacijska enota, ki jo vodi. Če take širše organizacijske enote v organu ni, je vodja odgovoren samo ministru. Tudi vsak vodja notranje organizacijske enote je odgovoren ministru. Minister v skladu z zakonom nadzoruje delo ministrstva. V ta namen zahteva od vodstvenih delavcev poročila o delu, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela ministrstva. Poročila o delu vsebujejo podatke in

²³¹ 5. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

²³² Prvi odstavek 93. člena Zakona o javnih uslužbencih.

informacije zlasti o stanju na njihovem področju dela, o izvajanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev ministra, o ukrepih, ki so jih izvedli, ter o njihovih učinkih.

Zakon o državni upravi ne ureja dolžnosti poročanja vodstvenih delavcev ministrstva, res pa je, da dolžnost poročanja izhaja neposredno iz funkcije nadzora, ki jo Zakon o Vladi Republike Slovenije predpisuje ministru. Poročila so za ministra pomembna, ker so iz njih pridobljene informacije in podatki ena od podlag za načrtovanje poslovne politike ministrstva ter s tem določanja in vodenja strategije dela v ministrstvu. So tudi podlaga za poročila, ki jih je minister v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije dolžan posredovati vladi.²³³

Glede na opisano razmerje med ministrom in vodstvenim kadrom posameznih organizacijskih enot na različnih ravneh v ministrstvu lahko ugotovimo, da je to razmerje enako kot v organizacijah zasebnega ali javnega sektorja. Gre za strukturo organiziranosti, v kateri je prisotna navpična členjenost, ki odraža oblast, opredeljuje odrejanje in odločanje, informiranje in poročanje v organizaciji.

Razpored pristojnosti in odgovornosti med posamezniki in enotami organizacije pove, kdo v organizaciji komu naroča in kdo komu poroča. To je hierarhična dimenzija členjenosti in podlaga delegiranju, ki omogoča obvladovanje organizacije (Tavčar 2002, 171).

4.7 NALOGE MINISTRA KOT DELODAJALCA

Minister vodi delo ministrstva in zastopa državo tudi nasproti javnim uslužbencem, ko izvaja obveznosti delodajalca. To določa zakon, ko pravi, da v imenu Republike Slovenije, ki je delodajalec, minister kot predstojnik izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca v upravnem organu.²³⁴

Na področju delovnih razmerij ima menedžment pravice, ki izvirajo iz različnih vrst oblasti delodajalca v razmerju do zaposlenih. Gre za direktivno, disciplinsko in

²³³ Tretji odstavek 14. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije.

²³⁴ 3. in 4. člen Zakona o javnih uslužbencih.

normativno oblast delodajalca. Delodajalci, ki so pravne osebe, uresničujejo te oblasti prek dejavnosti menedžerjev (Vodovnik 2006, 16).

Na področjih, kjer minister nima obveznosti, ki bi bile v javnem interesu urejene s kogentnimi pravnimi normami, ima pravico, da v skladu z zakonom izvaja direktivno, disciplinsko in normativno oblast delodajalca.

Direktivna oblast zajema več vsebin, in sicer jo najprej lahko definiramo kot (1) odrejanje dela in dajanje navodil za delo, ki ju izvajata minister in drug menedžment v ministrstvu, (2) kot odločanje o pravicah zaposlenih in (3) kot odločanje o statusu zaposlenih.

Minister in drug menedžment v ministrstvu odrejata delo v okvirih, ki so določeni z zakonom in drugimi predpisi ter dokumenti, ki jih sprejemata državni zbor in vlada, ter s pogodbo o zaposlitvi. Pri tem je minister upravičen izdajati navodila, kaj je treba storiti in kako je treba delo opravljati, zaposleni pa je dolžan te odredbe in navodila izvajati.²³⁵

Tudi pri odločanju o pravicah zaposlenih je pomembno, da so merila za odločanje določena vnaprej, da se s tem prepreči in omeji možnost arbitrarnega oziroma diskriminatornega odločanja (Vodovnik 2006, 17). V okviru uslužbenske zakonodaje je to upoštevano predvsem v Zakonu o javnih uslužbencih in v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju. Poseben pomen pri urejanju določenih pravic iz delovnega razmerja v javnem sektorju ima tudi avtonomno pravo, in sicer kolektivne pogodbe dejavnosti, ki jih mora minister upoštevati, ko odloča o pravicah in obveznostih delavcev. V zvezi z odločanjem o statusu delavcev gre za odločanje o prenehanju pogodbe o zaposlitvi in delovnega razmerja, zlasti v okviru pravil o redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi.²³⁶

V okvir izvajanja direktivne oblasti delodajalca sodi tudi odločanje o postopku zaposlovanja oseb. V državni upravi so pooblastila ministra pri tem delno omejena in

²³⁵ 94. člen Zakona o javnih uslužbencih.

²³⁶ 154. člen Zakona o javnih uslužbencih.

deljena z drugimi organi. Po zakonu pri izbiri najvišjih državnih uradnikov, generalnega direktorja in generalnega sekretarja sodeluje natečajna komisija. Odločitve o zaposlitvah ostalih vodij organizacijskih enot in drugih delavcev pa so v celoti v pristojnosti ministra. To svojo pravico minister lahko prenese s pooblastilom na drugo osebo, in sicer na generalnega direktorja ali generalnega sekretarja.

Pri izvajanju »kadrovske funkcije« vrhni menedžment skrbi za zaposlovanje in ravnanje z ljudmi v organizaciji (Franca 2007). Minister pri tem bolj ali manj obsežno in sistematično odloča glede načrtovanja in izvajanja različnih tipičnih menedžerskih aktivnosti, kot so na primer strategija ustrezne členitve delovnih procesov, delegiranje, spodbujanje zaposlenih, izvajanje sistema ocenjevanja, oblikovanje sistema ostalega nadzorovanja ipd. Ravno na teh področjih se kaže uspešnost ministra kot menedžerja. To ugotavlja Vodovnik (v Vodovnik in drugi 2008, 17), ki pravi, da se uspešnost menedžerja kaže v merljivi kakovosti delovanja menedžmenta na omenjenih področjih, manj pa v uspešnosti organizacije, ki jo vodi, ker na uspešnost organizacije vplivajo številni dejavniki, na katere menedžer nima vpliva ali pa je njegov vpliv majhen.

V okviru izvajanja »kadrovske funkcije« ima minister pomembno vlogo in odgovornost, da pri upravljanju s človeškimi viri zagotavlja uporabo sodobnih metod te interdisciplinarne vede. Teorija (Svetlik 2002, 131; Puharič 2002, 1144–1150) poudarja, da gre predvsem za učinkovite metode pridobivanja, izbiranja in uvajanja delavcev ter uporabe prožnih oblik zaposlovanja in tudi za uveljavitev primernih načinov za preprečevanje in razreševanje delovnih in drugih sporov.

Disciplinska oblast izhaja iz direktivne oblasti. Nadzor nad izvajanjem odredb in navodil nad zaposlenimi je v pristojnosti ministra in javnega menedžmenta v ministrstvu. Če zaposleni ne izvajajo odredb in navodil, minister lahko proti delavcu ukrepa represivno (sproži disciplinski postopek in izda disciplinski ukrep). V hujših primerih lahko poseže v status delavca, tako da odloči o redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga ali o izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Minister v okviru svoje funkcije vodenja ministrstva sprejema odločitve o notranjih in zunanjih poslih ministrstva. Vodenje ministra se izvaja organizirano in sistematično

ter tako, da minister izvaja svoja pooblastila v okviru določene tekoče politike, ki vključuje številne komponente. Sem sodi tudi funkcija organiziranja dela v okviru ministrstva kot ena od menedžerskih funkcij. V zvezi s tem pravni red nalaga ministru, da sprejme določene notranje splošne pravne akte, s katerimi vzpostavlja delovni red v ministrstvu, ter ureja pravice in obveznosti zaposlenih pri opravljanju dela ter s tem povezano ravnanje.

Kot temeljno pravilo delodajalca, ki izhaja iz normativne oblasti delodajalca, ki jo izvaja minister v okviru funkcije menedžmenta, je mogoče označiti pravico delodajalca, da zaradi varstva sredstev in organizacije dela v ministrstvu določi in uveljavi svoja pravila. Pravni red to oblast omejuje tako, da od delodajalca zahteva, da s temi pravili poskuša v sodelovanju s pristojnimi sindikalnimi predstavniki delavcev v ministrstvu urediti vprašanja, ki morajo biti v organizaciji pravno urejena. Če to ni mogoče, je njegova dolžnost, da subsidiarno, enostransko uredi to tematiko. Med takšna vprašanja sodita tudi ovrednotenje zahtevnosti delovnih mest ali področij dela (akt o sistemizaciji)²³⁷ in urejanje meril za odločanje o pravicah zaposlenih (kolektivna pogodba, participacijski dogovor, splošni akt). Vrednostni okvir za legalno in legitimno ravnanje na tem področju so načela pravnega reda, pravne norme in uveljavljeni kulturni standardi.

Glede na navedeno ugotavljamo, da ima na področju delovnih razmerij minister enako kot menedžment v drugih organizacijah pravice, ki izvirajo iz različnih vrst oblasti delodajalca v razmerju do zaposlenih. Gre za direktivno, disciplinsko in normativno oblast delodajalca.

4.8 NEKATERA OD NAČEL NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA, NA KATERIH SLONIJO PRAVNA RAZMERJA MINISTRA DO MINISTRSTVA

Za nepridobitne organizacije je značilen razvojni trend uvajanja menedžerskih veščin v zasnovo njihovega vodenja in upravljanja, obenem pa te organizacije ostajajo odgovorne za rezultate dela državi, potrošnikom oziroma uporabnikom njihovih storitev, družbenemu okolju sploh in tudi zaposlenim, pri čemer je treba upoštevati,

²³⁷ Drugi odstavek 26. člena Zakona o državni upravi določa, da mora minister pred sprejetjem akta o sistemizaciji pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov v ministrstvu.

da je uspešnost javnega menedžmenta v velikem obsegu v javnem interesu (Kovač 2005; Svetličič 2004; Svetličič in Sicherl 2006). Vse več držav uvaja v javni sektor različne metode organiziranja in uporabo načel, ki si jih »izposoja« v zasebnem sektorju. Vendar teorija opozarja, da zaradi funkcije javnega sektorja, ki ni povsem primerljiva z zasebnim, ni mogoča povsem nekritična uporaba vseh metod in organizacijskih oblik iz zasebnega sektorja (Bugarič in drugi 2004, 81). Metode novega javnega menedžmenta omogočajo različne izboljšave in racionalnejše vodenje javnega sektorja. Tudi naša pozitivnopravna zakonodaja je paradigmi novega javnega menedžmenta sledila in v Zakonu o javnih uslužbencih določila vrsto načel delovanja javne uprave, med katerimi omenjamo dve pomembni načeli.²³⁸ to sta načelo odgovornosti za rezultate in načelo dobrega gospodarjenja.

Med načeli novega javnega menedžmenta teorija navaja tudi načelo discipline pri porabi javnih sredstev (Hood 1991, 5). To načelo je primerljivo z načelom dobrega gospodarjenja.

Načelo odgovornosti za rezultate določa, da zaposleni v javni upravi odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvajanje zaupanih javnih nalog. Če načelo zakonitosti določa pravne okvire, ki jih mora zaposleni v javni upravi spoštovati pri izvajanju javnih nalog, potem za načelo odgovornosti za rezultate lahko rečemo, da vsebuje vsebinske kriterije načina izvajanja nalog v javni upravi. Načelo odgovornosti za rezultate je pomembno, ker postavlja jasno odgovornost za opravljeno delo za vse v javni upravi. To načelo velja tako za menedžment na vseh ravneh kot tudi za njihovo odgovornost za delo sodelavcev. Če delo ni opravljeno tako, kot je treba, so pomembne predvsem določbe o disciplinski, odškodninski odgovornosti, o ugotavljanju nesposobnosti (Bugarič in drugi 2004, 79).

Drugo pomembno načelo, ki pomeni uvedbo podjetniških kriterijev v javno upravo, je načelo dobrega gospodarjenja. Načelo določa, da mora zaposleni v javni upravi gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva oziroma mora javna sredstva disciplinirano (namensko) porabljati. V nadaljevanju zakon določa formulo »doseganje najboljših rezultatov ob enakih stroških«, ki je klasično načelo

²³⁸ 13. in 14. člen Zakona o javnih uslužbencih.

ekonomičnosti. Zato govorimo o dveh glavnih oblikah načela dobrega gospodarjenja: ekonomičnosti poslovanja in smiselni uporabi javnih sredstev. Nenamensko razpolaganje javnega uslužbenca z javnimi sredstvi je na primer določeno kot ena od oblik težje disciplinske kršitve²³⁹ (Bugarič in drugi 2004, 81). To načelo se nanaša predvsem na razmerje med zaposlenim v javnem sektorju in delodajalcem ter ni toliko usmerjeno v razmerja med javnimi uslužbenci in državljani pri opravljanju njihovega dela.

Za obe obravnavani načeli, odgovornost za rezultate in načelo dobrega gospodarjenja, je zelo pomembna kakovost konkretnih določb in določb drugih predpisov, ki omogočajo realizacijo določenega splošnega načela.

Kot rečeno, so v našem pravnem redu načela delovanja javne uprave opredeljena v Zakonu o javnih uslužbencih. Posebnost teh načel je njihova širina, kajti niso omejena zgolj na državno upravo, ampak segajo na vsa področja gospodarskih in negospodarskih javnih služb. V drugih nacionalnih zakonodajah se temeljni standardi javne uprave vgrajujejo kot načela v celoten pravni sistem in so v različnih zakonih, ne zgolj v zakonih, ki urejajo uslužbenski sistem. V modernejših zakonodajah so predvsem v zakonih, ki urejajo neposredno razmerje med državljani in organi javnih oblasti. Tak zakon je na primer finski zakon o upravnem postopku iz leta 2003, ki je usmerjen predvsem v dva cilja: v povečanje učinkovitosti oziroma izvedbo dobrega upravljanja ter v zagotovitev pravičnosti v upravnih zadevah (Trpin 2006, 1240).

Res je, da Zakon o javnih uslužbencih določa, da funkcionarji v državnih organih niso javni uslužbenci,²⁴⁰ toda glede na ugotovitev, da sta zgoraj opisani načeli temeljni načeli delovanja javne uprave in da so načela delovanja javne uprave lahko zapisana v katerem koli zakonu s področja javne uprave, ter upoštevajoč dejstvo, da minister vodi ministrstvo²⁴¹ (opravlja poslovodno funkcijo v okviru ministrstva) in je odgovoren za delo v ministrstvu²⁴² ter je ne nazadnje tudi zaposlen v državni organizaciji, potem je po našem mnenju nesporno, da mora biti tudi minister pravno odgovoren za lastno

²³⁹ Tretja alineja drugega odstavka 123. člena Zakona o javnih financah.

²⁴⁰ 1. člen Zakona o javnih uslužbencih.

²⁴¹ 16. člen Zakona o državni upravi.

²⁴² 4. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

delo. Zato menimo, da glede na to, da načela delovanja javne uprave, ki jih naš pravni red določa, veljajo za vse zaposlene v javni in državni upravi, veljajo tudi za ministra, kajti minister je prav tako zaposlen v državni upravi.

Izhajajoč iz navedenega ocenjujemo, da smo v celoti uresničili tretji cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju te disertacije.

4.9 ODGOVORNOST

Ker je s pristojnostjo in nalogami vedno povezana odgovornost, smo razpravljali tudi o odgovornosti ministra. Dejstvo je, da je minister politično, splošno civilno in kazensko odgovoren. Kako pa je s pravno odgovornostjo za smotrnost in pravilnost delovanja ministrstva?

V pravni teoriji je predvsem področje politične odgovornosti članov vlade dobro raziskano. Tudi glede splošne civilne in kazenske pravne odgovornosti, ki se nanaša na ministra kot osebo, ki stori civilni ali kazenski delikt, v teoriji ni zaznati odprtih vprašanj. Nas pa zanimajo nekatera vprašanja, ki jih tu izpostavljam in jih pravna stroka še ni raziskovala in se tudi v sodni praksi ne pojavljajo, kot je na primer vprašanje pravne odgovornosti za smotno in pravilno delo ministra za prevzete obveznosti, ki jih ta izvaja v okviru funkcije vodenja in zastopanja ministrstva v pravnih razmerjih ter iz nje izhajajoče sankcije.

Pri iskanju odgovora na zastavljeno vprašanje se bomo oprli na dvoje načel upravnega prava, na katerih slonijo pravna razmerja ministra do ministrstva, to sta načelo odgovornosti za rezultate in načelo dobrega gospodarjenja. Slednje je uzakonjeno tudi v obligacijskem pravu. Posebej bomo razpravljali o možnosti odškodninske odgovornosti pri kršitvi oziroma opustitvi dolžnosti skrbnega delovanja ministra in primerjali ureditev tovrstne odgovornosti za člane organov vodenja v pravu gospodarskih družb.

4.9.1 Politična odgovornost

Za sodobne parlamentarne ureditve je značilno načelo kolektivne in individualne odgovornosti članov vlade, in sicer zato, ker imajo ministri dvojno funkcijo, funkcijo člana vlade in funkcijo predstojnika ministrstva. Njihova kolektivna odgovornost se izraža v politični odgovornosti vlade kot celote, ki je hkrati kolektivna odgovornost njenih članov. Ne glede na to pa nosi vsak minister posebej tudi politično odgovornost za svoje lastno delovanje. Individualna odgovornost ministra je vezana na njegovo osebo in ne sega (vsaj formalno) na celotno vlado.

Kolektivna odgovornost ministrov se kaže v tem, da je vsak minister odgovoren za vsako odločitev vlade ne glede na to, ali se strinja z odločitvijo vlade ali ne, torej celo v primeru, da je glasoval proti sprejeti odločitvi. Svoje odgovornosti za odločitev vlade se lahko reši le, če odstopi s funkcije ministra. Sicer pa nima pravice kritizirati vlade, temveč je celo dolžan podpirati vse njene odločitve ne glede na to, ali se z njimi strinja. Posledica kolektivne odgovornosti ministra je v tem, da je minister na položaju le toliko časa, dokler je na položaju vlada, katere član je. Če vlada pade, padejo z njo tudi vsi ministri, kar seveda ne pomeni, da ne more biti minister iz prejšnje vlade tudi minister v novi vladi.

Minister odgovarja tudi individualno, in sicer za svoje delovanje, ko deluje v javnem interesu. Govorimo o individualni politični odgovornosti. V praksi je težko določiti, kako daleč sega individualna odgovornost ministra. V državah s parlamentarno tradicijo so se glede tega izoblikovali različni običaji, vendar je na splošno mogoče reči, da velja pravilo, da je odgovornost v neki meri odvisna tudi od možnosti ministra, da vpliva na stanje v okviru svojega resorja, to pa se tudi med samimi ministrstvi precej razlikuje, pač glede na različnost ureditve v posameznih nacionalnih zakonodajah.

Pri politični odgovornosti praviloma ne gre za različne vrste krivdne odgovornosti, kot jih poznamo v pravnih oblikah odgovornosti, temveč gre za odgovornost, ki je s tega vidika objektivna odgovornost. Šele v tem okviru je mogoče iskati različne oblike in načine omejitve ter le izjemoma izključitve odgovornosti. Posebej je treba ob tem poudariti nujnost povezanosti avtoritete in odgovornosti. Kot pravi Pusić (2002, 294)

sta to korelativna pojma, ki se morata ujemati, kajti ne sme biti oblasti brez odgovornosti.

Pri tem ne smemo zanemariti, da ima v vsaki organizaciji vodja največjo odgovornost in s tem tudi največjo avtoritativno moč. Ne glede na to pa narava politične odgovornosti sama po sebi ne izključuje politične sankcije, tudi če ne gre za nobeno obliko krivdne odgovornosti ministra. Individualna odgovornost ministra se uveljavlja predvsem z interpelacijo o delu ministra in s poslanskimi vprašanji, končno pa se kaže tudi v pravici ministra, da odstopi, s čimer sam uveljavlja lastno politično odgovornost za svoje delovanje. V teh primerih (razen ob poslanskem vprašanju) parlament odloči tudi o politični odgovornosti ministra.

V zvezi s politično odgovornostjo je zanimivo dejstvo, ki ga Bučar (1969, 464) opiše na naslednji način:

Vprašanje uveljavljanja odgovornosti ljudi na najvišjih in vodilnih položajih se navadno postavlja kot vprašanje politične oportunisti. Politični režim v svojem lastnem interesu želi doseči neke cilje, ki si jih je zastavil. Če jih ne doseže in če je pri tem nastala še velika škoda, kakšno korist ima, če za to žrtvuje svoje lastne ljudi? Ne samo, da nima interesa žrtvovati svojih lastnih ljudi, ampak nasprotno, z uveljavljanjem odgovornosti nasproti lastnim ljudem na visokih položajih škoduje svojim lastnim koristim, medtem ko nastale škode itak ne more odpraviti z uveljavitvijo odgovornosti. Odgovornost svojih ljudi pred javnostjo bo vsak politični režim čim bolj skrbno zakrival ... Tako postaja odgovornost ne več samo sredstvo, da bi se zagotovilo smotrno in k stvarnim družbenim koristim usmerjeno ravnanje, ampak neke vrste politično blago oziroma vrednostni papir, kajti pretvori odgovornost svojih ljudi pri opravljanju javnih funkcij v eno najmočnejših hipotek, ki jih uveljavlja nad njimi, da si zagotovi njihovo poslušnost in ubogljivost.

Podobno ugotavlja Rus (1981, 1350), ko pravi, da skupina (na oblasti) namreč varuje posameznega člana pred sankcijami predvsem zato, ker s tem varuje tudi svoj ugled pred javnostjo, ne pa iz človekoljubnih pogledov do prestopnika.

Načelo kolektivne in individualne odgovornosti članov vlade je določeno tudi v naši ustavni ureditvi. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru.²⁴³ Ministri so skupaj odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministrstva.²⁴⁴ V naši ustavni ureditvi se politična odgovornost ministra uveljavlja večinoma na načine, kot so običajni v parlamentarnih sistemih, čeprav obstaja tudi nekaj posebnosti, ki izhajajo predvsem iz nekaterih različnosti naše ureditve od klasičnega parlamentarnega sistema.

Po našem pravnem redu preneha ministru funkcija bodisi z razrešitvijo preko političnega nadzorstva, ki ga izvaja državni zbor nad njegovim delom, bodisi s tem, da sam odstopi ali da predsednik vlade predlaga njegovo razrešitev, in to na podlagi diskrecijske pravice.²⁴⁵ Razlogi za razrešitev ministra v zvezi s politično odgovornostjo niso predpisani. Enaka praksa je tudi v drugih parlamentarnih sistemih ter temelji na obstoječi tradiciji in upoštevanju kulture. Najpomembnejši razlog za razrešitev ministra zaradi politične odgovornosti je nezaupanje.

Minister je torej politično odgovoren, če izgubi zaupanje vlade in vladne koalicije, kajti politična odgovornost temelji na zaupanju. V okviru te odgovornosti se mora minister ravnati po sprejeti politiki, po smernicah in načelnih stališčih vlade in državnega zbora ter v okviru svojih pooblastil omogočiti izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov.

Minister je politično odgovoren za delovanje, ki ga v ministrstvu izvaja v javnem interesu. O ministrovi odgovornosti za delovanje, ki ga izvaja v interesu državne organizacije oziroma njenega podsistema ministrstva kot poslovnega sistema, bomo razpravljali v naslednjem poglavju.

4.9.2 Drugi (pravni) vidiki odgovornosti

Politična odgovornost ministra ne izključuje kazenske in civilne odgovornosti oziroma druge vrste odgovornosti.

²⁴³ 110. člen Ustave RS.

²⁴⁴ Prvi odstavek 114. člena Ustave RS.

²⁴⁵ 13. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije in 115. člen Ustave Republike Slovenije.

Pusić (2002, 296) je do teoretikov upravne znanosti (to je do upravne tehnike) precej kritičen. Meni, da jim je tuj normativni pojem odgovornosti. Upravna teorija, ko definira vodenje (menedžment), nikjer ne omenja odgovornosti. Normalno bi bilo, da upravno pravo pri proučevanju uprave popravlja te nepravilnosti. Toda pravna literatura se v glavnem ob teh vprašanjih zadržuje le na pooblastilih, in to formalnih, vodilnih funkcij v upravnih organih. Pusić (2002, 296) nadalje ugotavlja, da teoretiki s področja upravne tehnike, na primer Jevtjihijev in Vlasov, naštevajo le pooblastila administracije (op.: gre za vodje organizacijskih enot), ki so: (1) izvajanje vodenja na podlagi navodil nadrejenih organov, (2) predstavljanje svojih pristojnosti, (3) priprava predlogov za nadrejene organe, (4) izdajanje nalogov in razporejanje, (5) pravica do nadzora itd. Nikjer pa ni govora o odgovornostih in omejitvah.

Podobno tudi Duez in Debeyre (v Pusić 2002, 297) naštevata samo pooblastila ministra, prefekta itd., ne omenjata pa omejitev in odgovornosti teh funkcionarjev. Waline (v Pusić 2002, 297) našteva na primer pooblastila ministra na skoraj enak način, kot sta to navajala Jevtjihijev in Vlasov za administrativna vodstvena delavna mesta (izbira sodelavcev, disciplinska pooblastila, hierarhična pravica do dajanja nalog, prenos direktiv s političnih oseb na podrejene, notranja organizacija, sprejemanje odločitev, predstavljanje upravnega organa, finančna pooblastila), po drugi strani pa nič ne omenja niti omejitev niti odgovornosti za način opravljanja teh pooblastil oziroma glede rezultatov dela upravnega organa. Po Pusićevem mnenju je treba pri funkciji vodenja upoštevati predvsem dvoje meril, in sicer (1) pooblastila v sklopu predpisov in (2) odgovornost za celoten rezultat, ki izhajajo iz teoretičnega značaja delitve dela v organizaciji.

Individualna odgovornost ministra se poleg politične odgovornosti za njegovo delovanje v javnem interesu kaže tudi v tem, da je vsak minister poleg tega, da je odgovoren za svoje lastno delo, v celoti odgovoren tudi za delo ministrstva, ki ga vodi. Ustava Republike Slovenije določa, da je minister v okviru svojih pristojnosti samostojen in za delo svojega ministrstva odgovoren.²⁴⁶ V tem okviru je minister odgovoren tako za politiko ministrstva kot tudi za njeno izvajanje v posamičnih

²⁴⁶ 110. in prvi odstavek 114. člena Ustave RS.

primerih. Ta odgovornost zadeva odgovornost za delovanje ministrstva, ko minister v funkciji zastopanja državne organizacije vstopa v različna pravna razmerja nasproti tretjim osebam, ter tudi odgovornost za pravilno in smotno vodenje v samem ministrstvu kot poslovnem sistemu, kot smo ga definirali v tej disertaciji. Tudi pravna teorija poudarja, da je minister odgovoren za učinkovitost in uspešnost ministrstva pri izvajanju njegove dejavnosti (Grad 2002, 1266).

Podobno določbo pozna pravo gospodarskih družb,²⁴⁷ ki določa, da organ vodenja vodi družbo na lastno odgovornost. Vodenje na lastno odgovornost po teoriji gospodarskih družb (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 165) pomeni tudi, »da poslovodja odgovarja za vse svoje delo v okviru posloводства. Odgovarja za izbiro, za delo in za nadzor oseb, ki izvršujejo posamezne naloge v okviru posloводства.«

Teorija gospodarskih družb (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 187) meni, da je odgovornost organa vodenja večstranska. Poudarek je na treh vidikih, in sicer na statusni, civilnopravni, zlasti odškodninski, in kazenskopravni odgovornosti. Če te vidike odgovornosti analogno primerjamo z odgovornostmi ministra, je naše mnenje, da je politična (objektivna) odgovornost ministra, o kateri smo govorili v prejšnjem poglavju, le en vidik statusne odgovornosti, drugi vidik statusne odgovornosti je odgovornost ministra, ki izhaja iz njegovega statusa kot vodje ministrstva.

Zakon določa, da je minister odgovoren za svoje odločitve pri vodenju ministrstva in tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih moral sprejeti.²⁴⁸ Za ministra je spoštovanje zakonitosti delovna obveznost po samem zakonu. Za delovanje v okviru ustavno in zakonsko določenega načela zakonitosti je minister pravno odgovoren z različnih vidikov. Te odgovornosti so individualne, torej vezane samo na ministrovo osebo.

Drugi vidiki odgovornosti ministra na podlagi zakona so:

- civilnopravno (pogodbeno) je minister odgovoren za neizpolnjena ali nepravilno izpolnjena pogodbeno razmerja, ki jih je sklenil v imenu in za račun države kot njen zakoniti ali pooblaščen zastopnik. To ureja Obligacijski zakonik;²⁴⁹

²⁴⁷ 505. in 265. člen ZGD-1.

²⁴⁸ 17. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije.

²⁴⁹ Glej na primer člene: 91, 97, 100, 123, 131, 135, 141, 146 in 147 Obligacijskega zakonika.

- civilnopravno (odškodninsko) je minister odgovoren za škodo, ki jo je protipravno, naklepno ali iz hude malomarnosti povzročil v zvezi s svojo funkcijo. Njegova odškodninska odgovornost do tretjih oseb temelji na določbah Obligacijskega zakonika. Odgovornost ministra za škodo, ki je nastala državni organizaciji zaradi nepravilnega in nesmotrnega vodenja ministrstva, v zakonu ni posebej urejena. Vprašanje je, ali je tovrstno odgovornost mogoče uveljaviti na podlagi ustave in odškodninske zakonodaje;
- kazenskopravno je minister odgovoren za morebitna kazniva dejanja, ki jih lahko stori s svojim delom naklepno ali iz malomarnosti. To vsebinsko ureja Kazenski zakonik Republike Slovenije.²⁵⁰

Individualna kazenska odgovornost ministra se izraža tudi prek posebne obtožbe. Predsednika vlade ali ministre namreč lahko državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij.

V okviru gornjih odgovornosti lahko govorimo tudi o:

- odgovornosti ministra za prekrške, ki se odraža v primerih, ko minister kot zastopnik stori prekrške s svojim delom ali v zvezi s svojim delom. Prekrški so opredeljeni v kazenskih določbah različnih zakonov. Takšne določbe vsebujejo na primer Zakon o javnem naročanju, Zakon o javnih financah, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije idr.;
- odgovornosti ministra nasproti zaposlenim v ministrstvu kot delodajalcu. To ureja Zakon o javnih uslužbencih,²⁵¹
- odgovornosti ministra za morebitno nezakonito finančno poslovanje ministrstva. To urejajo Zakon o javnih financah ter tudi drugi predpisi o javnih financah, javnem računovodstvu in finančnem nadzorstvu;
- odgovornosti za smotrnost in pravilnost dela ministrstva. To odgovornost ugotavlja Računsko sodišče Republike Slovenije v skladu s predpisi o računskem

²⁵⁰ Dvaindvajseto poglavje – Kazniva dejanja zoper delovno razmerje in socialno varnost ter šestindvajseto poglavje – Kazniva dejanja zoper uradno dolžnost in javna pooblastila Kazenskega zakonika. V sodni praksi samostojne Slovenije je znan primer kazenskega postopka, začetega zoper bivšega ministra zaradi obtožbe storitve kaznivega dejanja nevestnega dela v službi po 262. členu Kazenskega zakonika (več o tem www.sodisce.si/okralj/iskalnik/?search_field=K+78351%2F2010...).

²⁵¹ Glej na primer 77., 138. in 140. člen Zakona o javnih uslužbencih.

sodišču. Vprašanje je, ali se ta odgovornost kot pravna odgovornost lahko udejani.

Mnenja smo, da je politična odgovornost ministra le en vidik statusne odgovornosti ministra, ki je objektivna odgovornost in izhaja iz njegovega statusa kot člana vlade, drugi vidik statusne odgovornosti je odgovornost ministra, ki izhaja iz njegovega statusa kot vodje ministrstva. Primera slednje odgovornosti sta: (1) odgovornost ministra za kršitev oziroma opustitev obveznosti dobrega gospodarjenja oziroma poslovanja (smotrno in pravilno delo), ki so povzročene namenoma, iz hude malomarnosti ali zaradi njegove nesposobnosti za pravilno vodenje ministrstva, in (2) odgovornost za škodo, povzročeno pri vodenju ministrstva, ki nastane zaradi kršitve oziroma opustitve dolžne skrbnosti v zvezi z opravljanjem dejavnosti vodenja ministrstva ter sklepanjem pravnih poslov v imenu in za račun državne organizacije.

4.9.3 Odgovornost za smotrnost in pravilnost dela

Odgovornost za smotrnost in pravilnost dela v ministrstvu bomo v tem poglavju posebej izpostavili, saj je zavedanja o njej v ministrstvih premalo. Ta odgovornost izhaja iz statusa ministra kot vodje ministrstva in je povezana z dejavnostjo menedžmenta v ministrstvu ter z zastopanjem ministrstva (državne organizacije) v pravnih poslih.

Upošteva naš pravni red štejemo odgovornost za smotrnost in pravilnost dela v okvir politične odgovornosti, ker o njej odloča državni zbor. Smotrnost in pravilnost dela ministrstva ugotavlja računsko sodišče,²⁵² o njiju pa odloča državni zbor. Poleg računskega sodišča nadzirajo delovanje ministrstva še drugi državni organi, ki smo jih v poglavju o nadzoru (poglavje 3.3.5) poimenovali organi za strokovni zunanji nadzor nad upravo, ter organi uprave, ki so po zakonu dolžni izvajati inšpekcijski nadzor (inšpektorati in inšpekcije).

Revidiranje pravilnosti poslovanja, ki ga izvaja računsko sodišče, je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za ugotavljanje skladnosti poslovanja s predpisi in

²⁵² 20. člen Zakona o računskem sodišču.

usmeritvami, ki jih mora upoštevati proračunski uporabnik pri svojem poslovanju. Revidiranje smotrnosti poslovanja pa je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za ugotavljanje gospodarnosti, učinkovitosti ali uspešnosti poslovanja. Če računsko sodišče oceni, da ministrstvo ni izkazalo zadovoljivega odpravljanja razkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti, se šteje, da ministrstvo kot uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja. Če gre za nezadovoljivo odpravljanje pomembne nepravilnosti ali pomembne nesmotrnosti, se šteje, da je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja.²⁵³

Računsko sodišče lahko v primeru, da je podana kršitev obveznosti dobrega poslovanja, izda vladi poziv za ukrepanje, ki lahko v okviru svojih pristojnosti ukrepa zoper ministra. Vlada mora nato v roku 30 dni predložiti računskemu sodišču poročilo o ukrepanju ali obrazložitev opustitve ukrepov.

Če je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja v ministrstvu, računsko sodišče obvesti državni zbor. Delovno telo državnega zbora, pristojno za nadzor proračuna in drugih javnih sredstev, po prejemu obvestila sprejme po opravljeni razpravi, na katero je vabljen tudi minister ali pooblaščen predstavnik, v mejah svojih pristojnosti sklep o ukrepih zaradi hude kršitve obveznosti dobrega poslovanja. Poleg obvestila državnemu zboru računsko sodišče izda tudi poziv vladi za razrešitev ministra kot odgovorne osebe in sporočilo za javnost. Predsednik vlade mora v določenem roku odločiti o pozivu in svojo odločitev pisno sporočiti računskemu sodišču.²⁵⁴

²⁵³ 37. člen Poslovnika Računskega sodišča RS. Usmeritve revizorjem, kakšne nepravilnosti ali nesmotrnosti štejejo za pomembne, skladno z ZRacS-1 določi predsednik Računskega sodišča RS v splošnem aktu.

²⁵⁴ 29. člen Zakona o računskem sodišču.

V praksi Računskega sodišča RS je znanih več primerov, ko je pri proračunskem uporabniku ugotovilo hudo kršitev obveznosti dobrega poslovanja,²⁵⁵ vendar vlada ni izvedla ukrepov, ki jih je predlagalo računsko sodišče, oziroma jih je v nekaterih primerih ignorirala. Zato se zastavlja vprašanje, ali je dovolj le politična odgovornost ministra za smotrnost in pravilnost dela v ministrstvu, na katero pa računsko sodišče ne more vplivati. Ob ugotovljenih hudih kršitvah obveznosti dobrega poslovanja lahko računsko sodišče zgolj izda poziv drugim, naj ukrepajo, nima pa možnosti doseči izvršitve svoje odločitve. Podobno je tudi v primerih, ko drugi nadzorni organi ugotovijo nepravilno delovanje ministra²⁵⁶ in je vlada o tem seznanjena, vendar ne ukrepa.

Glede na navedeno menimo, da je individualna odgovornost ministra za smotrno in pravilno poslovanje ministrstva pri nas normativno premalo urejena, še bolj pa problematična v praksi. Ta trditev se ne nanaša na ugotavljanje te odgovornosti, ampak na njeno udejanjanje. Ob tem je treba obenem poudariti, da tudi v drugih ureditvah to področje odgovornosti navadno ni urejeno podrobneje, kar je najverjetneje pripisati dejstvu, da se ta odgovornost pojavlja v zelo različnih oblikah, ki jih je pravno težko natančno urediti. Po drugi strani pa gre po mnenju pravne teorije (Grad 2002, 1268) pri tej odgovornosti predvsem za stanje politične kulture, ki raste iz parlamentarne tradicije, zato se odgovornost uveljavlja predvsem prek parlamentarnih običajev. Ti terjajo neki vzorec obnašanja nosilcev političnih funkcij, ki

²⁵⁵ Najodmevnejši primer v praksi slovenskega Računskega sodišča se nanaša na revidiranje pravilnosti zaračunavanja in porabe takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. V postopku revidiranja je bilo izdano Porevizijsko poročilo o popravljalnih ukrepih Ministrstva za okolje in prostor, Mestne občine Maribor in družbe Snaga, javno podjetje, d.o.o., Maribor, št. 1209-14/2006-28, z dne 20. 8. 2007. V tem poročilu je Računsko sodišče RS izdalo sklep, s katerim je ugotovilo hudo kršitev obveznosti dobrega poslovanja pri Ministrstvu za okolje in prostor, ker le-to ni v odzivnem poročilu izkazalo zadovoljivih ukrepov za odpravo nesmotrnosti, opisanih v poročilu. V tem primeru je Računsko sodišče na predsednika Vlade naslovilo poziv za razrešitev odgovornega ministra, toda predsednik Vlade ni začel postopka razrešitve ministra v Državnem zboru. Prav tako tudi ni podal vsebinskega odgovora na poziv, pač pa je njegov kabinet Računskemu sodišču poslal le nekaj pomislov in poziv, naj se Računsko sodišče do njih opredeli. O konkretni zadevi tudi ni prišlo do razprave v delovnem telesu Državnega zbora, kot narekuje Zakon o računskem sodišču, čeprav je Računsko sodišče obvestilo Državni zbor o hudi kršitvi obveznosti dobrega poslovanja v ministrstvu. Od veljavnosti ZRacS-1, od leta 2001, predsednik Vlade na poziv Računskega sodišča ni nikoli predlagal razrešitve ministra z izjemo v primeru Porevizijskega poročila o popravljalnih ukrepih pri ločenem zbiranju komunalnih odpadkov, št. 1209-4/2008/41, z dne 4. 1. 2010, ko je bila taka namera nakazana, vendar je minister pred tem sam odstopil.

²⁵⁶ Na primer Varuh človekovih pravic.

se ga slednji držijo, če nočejo izgubiti svoje funkcije ali se celo trajno onemogočiti v političnem življenju.

Upoštevajoč zgoraj navedeno prakso Računskega sodišča RS lahko sklepamo, da v naši družbi parlamentarna tradicija in politična kultura še nista na taki ravni, da bi se posamezni nosilci izvršilnih funkcij zavedali svoje individualne odgovornosti, zato je naše mnenje, da bi bilo treba odgovornost ministra za kršitve oziroma opustitve obveznosti dobrega gospodarjenja oziroma poslovanja (smotrno in pravilno delo), ki nastanejo namenoma, iz hude malomarnosti ali zaradi njegove nesposobnosti za pravilno vodenje ministrstva, pravno urediti, predvsem o načinu izvedbe te odgovornosti.

Kot rečeno, ugotavljajo odgovornost za pravilno in smotrno delovanje ministra Računsko sodišče RS in različni nadzorni organi, in sicer na podlagi različnih predpisov in tudi na podlagi norm obligacijskega prava za nepravilno izpolnjena ali neizpolnjena pogodbeno razmerja. Z aktom o imenovanju ministra se vzpostavi pravno razmerje med ministrom in državo kot pravno osebo, ki je v glavnem kogentno urejeno v zakonodaji. To velja tudi za vprašanje odgovornosti ministra. Ker je položaj ministra do države podoben mandatnemu razmerju, je zanimivo ugotoviti, kako je v Obligacijskem zakoniku urejeno vprašanje odgovornosti. Po 768. členu Obligacijskega zakonika je mandatarjeva dolžnost ravnati kot dober gospodar (objektivno merilo), če gre za neodplačno naročilo, pa tako, kot bi v enakih okoliščinah ravnal v lastni stvari (subjektivno merilo). Glede na to, da minister vodi poslovanje ministrstva in zastopa državo v njenem imenu in za njen račun, po našem mnenju ne zadostuje običajna skrbnost kot v lastnih zadevah. Zato mora minister pri poslovanju v vsaki zadevi ravnati v skladu z načelom mandatnega razmerja po objektivnem merilu ter je treba tudi od ministra zahtevati, da svoje obveznosti izpolnjuje pošteno in vestno kot dober gospodar, to je s posebno skrbnostjo.

Skrbnost ministra zahteva dovolj aktivno in prizadevno ravnanje. Minister ne izpolnjuje svojih dolžnosti pošteno in vestno, če na primer ravna nezakonito in nesmotrno, to je negospodarno, neučinkovito, neekonomično, ter pri tem namenoma ali iz hude malomarnosti huje krši ali opusti dolžno ravnanje. Nezakonito oziroma nesmotrno ravnanje je lahko posledica tudi njegove nesposobnosti oziroma

nezmožnosti pri vodenju ministrstva. Zato menimo, da bi bilo v takih primerih primerno uveljaviti pravno odgovornost za skrbno delovanje v smislu vestnega in poštenega gospodarjenja.²⁵⁷

Francosko administrativno pravo deli napake, ki nastajajo pri izvajanju državnih organov na uradne in osebne. Nesposobnost predstojnika, da sprejme odločitev o ustreznih ukrepih, ki izhajajo iz njegove pristojnosti, pomeni istočasno uradno in osebno napako. Šteje se, da je predstojnik naredil osebno napako zaradi svoje nesposobnosti. Ker je osebno napako naredil v času izvajanja funkcije, gre tudi za uradno napako (Braibant 2002, 237).

Merila za presojo o protipravnosti ravnanja v zvezi z nepravilnim in nesmotrnim poslovanjem ministra bi bilo treba iskati v pravilih stroke oziroma dejavnosti ministrstva, ki določajo tako naravo dela kot tudi potrebno skrbnost, ki se zahteva od ministra.

Načelo o odgovornosti za opravljeno delo (odgovornosti za rezultate) in načelo dobrega gospodarjenja sta že uzakonjeni, potrebna je le njuna konkretizacija z uzakonitvijo konkretnih določb, ki bodo pomenile realizacijo teh načel za odgovornost ministra. Po našem mnenju bi bila v primeru ugotovljenih hudih napak zaradi nepravilnega ali nesmotrnega ravnanja v poslovanju ministrstva pravna odgovornost za skrbno delovanje v smislu vestnega in poštenega gospodarjenja vzpostavljena, če bi bili razlogi za razrešitev ministra, o katerih smo razpravljali v poglavju pod točko 4.3.2 te disertacije, uzakonjeni.²⁵⁸ Razlogi za razrešitev ministra bi bili z zakonom eksplicitno določeni in bi se morali nanašati izključno le na (1) kršitve ali opustitve dolžne skrbnosti poslov vodenja in pravnega zastopanja ministrstva (če minister pri izvajanju svojih dolžnosti ravna nezakonito oziroma nedopustno), (2) nesposobnost vodenja ministrstva, zaradi česar je poslovanje ministrstva neučinkovito in neuspešno, oziroma (3) na ugotovitev odškodninske odgovornosti. Predsednik vlade bi po samem zakonu predlagal razrešitev ministra, če bi do takega ravnanja ministra prišlo. Ob tem bi morala država seveda ministrovo odgovornost dokazati, in sicer

²⁵⁷ Drugi odstavek 6. člena Obligacijskega zakonika.

²⁵⁸ Pravo gospodarskih družb tako ureditev za člane organov vodenja pozna. ZGD-1 v 268. členu govori o odpoklicu članov uprave in eksplicitno navaja razloge za odpoklic.

tako, da bi navedla dejstva in okoliščine, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati na zatrjevano kršitev ali opustitev dolžnega ravnanja. Razvidno mora biti, s katerimi ravnanji ali opustitvijo ravnanja je minister kršil ali opustil dolžno ravnanje. Po drugi strani bi se minister, če bi dokazal, da je vestno in pošteno izpolnjeval svoje obveznosti v okviru dolžne skrbnosti, ki se od njega pričakuje pri izvajanju dejavnosti vodenja, te odgovornosti razbremenil. Trditveno in dokazno breme glede dejstev v zvezi z morebitnim neobstojem ali nepomembnostjo opustitve, vključno z opredelitvijo dolžnega ravnanja, bi slonelo na ministru.

4.9.4 Odškodninska odgovornost ministra – odgovornost za skrbno opravljanje svojih dolžnosti

Kor rečeno, je minister po našem pravnem redu civilno in kazensko odgovoren. Ko gre za civilno odgovornost, je zelo pomembna odgovornost za škodo. Z ustavnega vidika je glede odgovornosti ministra pomembna določba 26. člena Ustave Republike Slovenije, ki med drugim določa, da ima vsak pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost (funkcijo) opravlja. Oškodovanec ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil.²⁵⁹ Torej tudi od ministra.

Znano je, da se z razvojem pravni sistemi glede odškodninske odgovornosti v evropskih državah približujejo. Vsi temeljijo, z nekaj izjemami, na klasičnem odškodninskem pravu. To velja tudi za odškodninsko pravo v Sloveniji, kjer je uzakonjena krivdna odgovornost z obrnjenim dokaznim bremenom. Proučili bomo odgovornost ministra, kot je uzakonjena v splošnih pravilih o odškodninski odgovornosti v Obligacijskem zakoniku (OZ), ker zakonodaja s področja statusnega urejanja razmerij med državo in ministrom teh določb nima.

Primerjalno gledano tudi pravo gospodarskih družb nima določb o odškodninski odgovornosti poslovodje družbe z omejeno odgovornostjo. Po teoriji prava

²⁵⁹ Primerjalnopravno ureditev odškodninske odgovornosti države v treh evropskih državah je podal Bugarič (2006, 11–26) v svojem članku »Primerjalno-pravna ureditev odškodninske odgovornosti države (analiza nemške, francoske in angleške ureditve)«.

gospodarskih družb je poslovodja kljub temu odgovoren za škodo, povzročeno drugemu, in sicer po pravih obligacijskega prava²⁶⁰ (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 187, in Bohinc 2000, besedilo). Le glede članov organov vodenja v delniških družbah je posebej določena odškodninska odgovornost kot poslovna odškodninska odgovornost iz pogodbenega razmerja med članom uprave in družbo (Bohinc in Ivanjko 1999, 189).

V zvezi z odškodninsko odgovornostjo ministra je treba ločiti primere, ko je minister pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem dejavnosti vodenja ministrstva in zastopanja države v pravnih poslih (neoblastna pravna razmerja) povzročil škodo tretji osebi, in primere, ko minister z napačnimi odločitvami pri poslih vodenja oziroma sploh z napačnim poslovanjem protipravno povzroči škodo ministrstvu (državi) kot poslovnemu sistemu.

V prvem primeru, ko je minister pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem svojih funkcij kot organ povzroči škodo tretji osebi, je po našem mnenju nasproti tretji osebi odškodninsko odgovorno ministrstvo (država), ki od ministra lahko uveljavlja regresni zahtevek za povračilo celotne izplačane odškodnine ali za delno poplačilo, če je bila škoda povzročena namenoma ali iz hude malomarnosti. Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi neposredno od ministra, ki ji je protipravno povzročil škodo. V teh primerih minister nastopa kot organ države in bi tudi zanj veljale ustrezne določbe obligacijskega prava o odgovornosti pravne osebe nasproti tretjim osebam za ravnanje zastopnikov ali organov.²⁶¹ Sicer pa teorije in sodne prakse v naši pravni ureditvi v zvezi s temi vprašanji nismo zasledili.

Kakšne pa so odškodninske obveznosti ministra oziroma ali je ta odškodninsko odgovoren, če s kršitvijo ali opustitvijo dolžne skrbnosti pri poslih vodenja in v pravnih poslih zastopanja ministrstva povzroči škodo državi?

Iz določila 26. člena Ustave RS, ki smo ga navedli zgoraj, med drugim sledi, da naš pravni red sprejema odškodninsko odgovornost za protipravno ravnanje osebe, ki z izvajanjem svoje službe v državnem organu povzroči drugemu škodo. Zakonodaja te

²⁶⁰ Prvi odstavek 131. člena Obligacijskega zakonika.

²⁶¹ Zlasti v 147. in 148. členu Obligacijskega zakonika.

ustavne določbe ne konkretizira. Je pa odškodninska odgovornost na splošno določena v odškodninskem pravu. Razumljivo je, da splošne določbe odškodninskega prava ne dajejo jasnega odgovora na določena vprašanja, ki izvirajo iz specifičnosti pravice do povračila škode po 26. členu Ustave RS. Tako začrtan normativni okvir uresničevanja te ustavne pravice zato odpira vrsto vprašanj. Eno od njih je, ali je minister, če z napačnimi odločitvami pri poslih vodenja povzroči škodo državi, državi odškodninsko odgovoren. Menimo, da veljavnost določbe 26. člena Ustave RS in veljavnost določbe 131. člena Obligacijskega zakonika, ki določata, da je tisti, ki je drugemu povzročil škodo, dolžan to škodo povrniti, če ne dokaže, da je škoda nastala brez njegove krivde (načelo krivdne odgovornosti z obrnjenim dokaznim bremenom), ni omejena. Ta drugi, ki mu je bila povzročena škoda, ni nujno tretja oseba. Ta drugi je lahko tudi oseba, pri kateri je tisti, ki je povzročil škodo, zaposlen. Minister je na eni strani državni organ, na drugi strani pa oseba, ki opravlja določene naloge za državo. V takem primeru velja, da se funkcija organa razlikuje od ministra kot fizične osebe. Minister in država sta v medsebojnem razmerju kot dve stranki tega razmerja. Minister v tem konkretnem razmerju ne ravna z avtoriteto svojega položaja, torej kot posebljanje države, kot organ oziroma predstavnik države, pač pa kot oseba, ki je različna od (oškodovane) države.

Drugo pomembno vprašanje je, kakšno je izhodišče za opredelitev vsebine »protipravnosti« ministrovega ravnanja v okviru funkcije vodenja ministrstva, ki sodi v enega od štirih pogojev (predpostavk) za nastanek odškodninske odgovornosti po OZ, to je v pogoj nedopustnega ravnanja ali škodljivega dejstva. Ostali trije pogoji so škoda, vzročna zveza in odgovornost. Pojem »protipravnosti« ministrovega ravnanja je treba razlagati v povezavi s splošnimi elementi civilnega delikta. Merilo za presojo, ali je bilo očitano dejanje ali opustitev protipravna, so poleg pravnih pravil in pogodbenih določb tudi »pravila stroke«. To so »pravila« opravljanja dejavnosti vodenja v ministrstvu, ki določajo naravo te dejavnosti in tudi potrebno skrbnost, ki se zahteva oziroma pričakuje od ministra kot osebe, ki opravlja dejavnost vodenja ministrstva.²⁶² V pravilih opravljanja dejavnosti vodenja se odraža narava ministrovega dela. Tako je pri ministru praktično izključena odgovornost za dejanja, dokler je ta znotraj meja pooblastil, ki jih minister ima. V tem primeru je njegovo

²⁶² Primerjaj drugi odstavek 6. člena Obligacijskega zakonika.

ravnanje dopustno in ni protipravno. Zunaj meja pooblastil bi minister ravnal, če pri svojem ravnanju ne bi ravnal v skladu s pravnimi pravili, pogodbenimi določili in pravili opravljanja dejavnosti vodenja ministrstva.

Enako stališče zavzema teorija prava družb glede razmerja med poslovojem in gospodarsko družbo ter loči razmerje, ko poslovodja nastopa kot organ gospodarske družbe, in razmerje, ko opravlja določene naloge za to družbo (Bohinc in Ivanjko 1999, 143, ter Zabel v Kocbek in drugi 2007, 3. knjiga, 188).

Naslednji predpostavki, ki morata biti po odškodninskem pravu izpolnjeni, sta škoda in vzročna zveza. Škoda se v primeru države kot oškodovanke kaže kot zmanjšanje sredstev v državnem proračunu. Če je minister kršil dolžnosti, škoda pa ni nastala, odškodninske obveznosti ni. Vzročna zveza je povezava med nedopustnim ravnanjem ali škodljivim dogodkom in posledico, to je nedopustno škodo. Načeloma mora vzročno zvezo dokazati tisti, ki zahteva povrnitev škode. Čeprav ni dolžan dokazovati gotovosti, je zlasti pri zapletenih strokovnih zadevah težko dokazovati že verjetnost. Tudi po slovenski sodni praksi mora oškodovanec dokazati samo verjeten obstoj vzročne zveze.²⁶³ Zato je v mnogih pravnih redih obrnjeno dokazno breme za dokazovanje vzročne zveze.

Zadnja, četrta predpostavka odškodninske obveznosti je odgovornost. Obligacijski zakonik predvideva krivdno odgovornost. Objektivno odgovornost (to je odgovornost brez krivde) je v OZ predvidena le izjemoma. Po 135. členu OZ je krivdna odgovornost podana, kadar nekdo povzroči škodo namenoma ali iz malomarnosti.²⁶⁴

Merilo za ugotavljanje odškodninske odgovornosti ministra za potrebno skrbnost temelji na obligacijskem načelu skrbnosti dobrega gospodarja. To pomeni, da se konkretno ravnanje ministra, ki je povzročilo škodno dejanje, primerja z ravnanjem, ki

²⁶³ Sodne prakse je največ na področju zdravstva, kjer gre za zapletene strokovne zadeve. Navajamo nekaj zadev, kjer se je pred Vrhovnim sodiščem dokazovala le verjetnost obstoja vzročne zveze: opr. št. II. Ips 339/02, II. Ips 415/02, II. Ips 357/04.

²⁶⁴ O namerni povzročitvi škode govorimo tedaj, ko storilec ve za posledico svojega ravnanja in jo hoče (direktni naklep) ali pa se zaveda ali bi se moral zavedati, da lahko nastane določena posledica, pa vanjo privoli (eventualni naklep). Malomarnost je nižja stopnja krivde ter se deli na hudo in na lahko malomarnost. Huda malomarnost je skrajna nepazljivost in je zanemarjanje tiste pazljivosti in skrbi, ki se pričakuje pri določeni dejavnosti (potrebna, dolžna skrbnost). Vsaka druga malomarnost je lahka malomarnost.

ga je mogoče pričakovati od povprečne, enako usposobljene in izkušene osebe, ki bi se znašla v podobnih okoliščinah. Kakšno pa je ravnanje povprečne, enako izkušene osebe pri opravljanju dejavnosti vodenja ministrstva? Menimo, da je pri presoji skrbnosti ministra, ko opravlja posle vodenja in pravne posle v zvezi z zastopanjem ministrstva, treba prav tako izhajati iz načela skrbnosti dobrega gospodarja. 6. člen OZ, ki v drugem odstavku opredeljuje t. i. skrbnost dobrega gospodarja, zahteva od strokovnjakov večjo skrbnost (strožjo stopnjo skrbnosti), to je skrbnost po pravilih stroke in po običajih. Menimo, da tudi merila za presojo odškodninske odgovornosti ministra glede strožje stopnje skrbnosti izhajajo iz pravil stroke za opravljanje dejavnosti vodenja. Pri dokazovanju glavne hipoteze smo skozi celotno disertacijo utemeljevali, da minister v okviru statusa vodenja ministrstva izvaja funkcije in vloge, ki so značilne za menedžerja. Nesporno je, da so aktivnosti menedžerja, kot so odločanje v okviru koordiniranja in usklajevanja menedžerskih funkcij pri poslovanju organizacije, strokovne naloge. Dokazali smo, da so tudi funkcije in naloge ministra, ki jih izvaja v okviru vodenja ministrstva, strokovne menedžerske naloge.

Kadar je kot kriterij določen standard vedenja posamezne osebe, je merilo, kaj se zahteva od te osebe, ne samo merilo za presojo o protipravnosti, kot smo navajali zgoraj, temveč tudi za presojo o odškodninski odgovornosti.

Zanimivo je, da je kljub ureditvi strožje stopnje skrbnosti za strokovnjake v odškodninskem pravu, ki temelji na načelu skrbnosti dobrega gospodarja, pravo gospodarskih družb še posebej uredilo skrbnost in odgovornost za člane organov vodenja kapitalskih družbe. 236. člen ZGD-1 med drugim določa, da morajo člani organa vodenja pri opravljanju svojih nalog ravnati v dobro družbe s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika. Če družbi nastane škoda kot posledica kršitve njihovih nalog, so odgovorni družbi, razen če dokažejo, da so pošteno in vestno izpolnjevali svoje naloge.

Sicer pa vestnost in poštenost po teoriji prava gospodarskih družb veljata tudi za poslovanje družbe z omejeno odgovornostjo (čeprav ZGD-1 tega ne predpisuje), le merila zanj oziroma za člana uprave delniške družbe so drugačna. Merila bodo odvisna od konkretnih okoliščin. Če je poslovanje družbe z omejeno odgovornostjo

prevzel to funkcijo kot oseba, ki je strokovno usposobljena za vodenje poslov, bodo merila za presojo njegove skrbnosti enaka kot za upravo d.d. Poslovodja bo zavezan ravnati kot vesten in pošten gospodarstvenik. Če pa so družbeniki izbrali poslovodjo, ki ni strokovno usposobljen, potem se skrbnost poslovodje presoja glede na to, kaj je mogoče pričakovati od povprečne, enako usposobljene in izkušene osebe (Zabel v Kocbek in drugi 2007, 3. knjiga, 187).

Tako določba obligacijskega prava, ki govori o skrbnosti dobrega gospodarja, kot določba ZGD-1, ki govori o skrbnosti vestnega in poštenega gospodarstvenika, sta pravna standarda. Pravni standardi se »obračajo na pravne subjekte z zahtevo, naj ravnajo tako, kot je tipično, normalno, povprečno v določenem okolju oziroma na določenem delovnem področju in s tem vzpostavljajo merilo, ki se kot nalašč prilega pravnemu urejanju in načelu pravne enakosti« (Pavčnik 1997, 53).

Teorija prava gospodarskih družb navaja, da pravni standard skrbnosti, predpisan v ZGD-1, predstavlja abstraktno merilo skrbnosti dobrega gospodarstvenika, ki ga je treba razlagati v okviru norm in načel obligacijskega prava in sodne prakse (Kocbek in drugi 2002, 802). Standard skrbnosti je pravno upoštevan tudi za ugotavljanje stopnje odškodninske odgovornosti članov uprave delniške družbe (Bohinc v Kocbek in drugi 2007, 314).²⁶⁵

V zvezi s pravnim standardom gospodarstvenika pa pravna teorija poudarja, da gre za profesionalno osebo – strokovnjaka za vodenje družbe, kar sicer izhaja že iz samega položaja člana uprave, saj opravlja svojo funkcijo profesionalno (tj. za plačilo) in se zato zanj predpostavlja, da ima strokovna znanja, potrebna za opravljanje te funkcije (Gerželj v Zajc in drugi 2004, 176; Cigoj 1984–1986, 100).

Gospodarstvenik je oseba, ki se poklicno ukvarja s podjetniško dejavnostjo ali z njenim vodenjem ali pa je za to usposobljena. Zanj velja strožja stopnja skrbnosti, ki se nanaša na usposobljeno in v poslih vodenja veščo osebo (profesionalca) (Bohinc in Ivanjko 1999, 190).

²⁶⁵ Več o pravni interpretaciji standarda skrbnosti vestnega in poštenega gospodarstvenika na področju gospodarskih družb je pisal Gerželj v Zajc in drugi 2004, 167–186.

Glede na gornje utemeljitve, ki izhajajo iz civilnega prava, ter primerjavo s pravno ureditvijo in teorijo prava gospodarskih družb lahko ugotovimo, da so že na podlagi splošnih pravil odškodninskega prava v OZ podane pravne podlage za možnost povračila škode, ki nastane državi kot posledica napačnih odločitev pri poslih vodenja ali sploh zaradi slabega poslovanja ministra, razen če dokaže, da je pošteno in vestno izpolnjeval svoje dolžnosti. Toda upošteva dejstvo, da sodne prakse v zvezi z opisano odškodninsko odgovornostjo ministra ni, predvsem pa tudi dejstvo, da se v pravni teoriji in v praksi poudarjajo v glavnem ministrove dolžnosti glede skrbi za javni interes (oblastne in javnopravne naloge), pozabljajo pa se naloge, ki jih opravlja za potrebe ministrstva kot poslovnega sistema, bi v disertaciji radi opozorili na možnost zakonske ureditve instituta odgovornosti za skrbno delovanje v smislu vestnega in poštenega gospodarjenja tudi za ministra, in sicer po vzoru te odgovornosti v korporacijskem pravu. To bi seveda pomenilo uvajanje novih podjetniških načel oziroma kriterijev v javno upravo oziroma konkretnije v državno upravo. Na vprašanje, ali je mogoče podjetniški koncept glede standarda skrbnosti vestnega in poštenega gospodarstvenika uporabiti tudi v zvezi s skrbnostjo ministra pri poslovanju, po našem mnenju lahko odgovorimo pritrdilno, in sicer na podlagi dosedanje razprave o funkcijah in vlogah, ki jih izvaja minister kot menedžer, iz katerih izhaja vsebinska podlaga za pravno ureditev tega instituta.

Z zakonom bi se v ta namen posebej uredila t. i. statusna (poslovna) odgovornost za škodo, ki jo minister povzroči državi, in sicer v smislu, da mora minister pri vodenju ministrstva ravnati s skrbnostjo vestnega in poštenega javnega menedžerja. Minister bi bil državi odgovoren za škodo, ki bi ji nastala kot posledica kršitve njegovih nalog, razen če bi dokazal, da je pošteno in vestno izpolnil svoje dolžnosti. Pogoji, da je ministru kot odgovorni osebi moč očitati kršitev ali opustitev dolžnega ravnanja, je določenost tega ravnanja v predpisu (zakonu ali podzakonskem aktu). Ugotoviti je treba pristojnosti ministra, ki izhajajo iz predpisov. Če kršitev ali opustitev dolžnega ravnanja sodi med pristojnosti ministra, se ta lahko razbremeni svoje odgovornosti, če dokaže, da je storil vse, kar obsega njegovo dolžno ravnanje, pa je kljub temu prišlo do protipravnega oziroma nesmotrnega ravnanja.

Teorija prava družb (Bohinc in Ivanjko 1999, 190) pravi, da se mora predpisani podjetniški standard skrbnosti v smislu vestnega in poštenega ravnanja nanašati na usposobljenega in v poslih veččega človeka. Po našem mnenju se ta isti standard lahko nanaša tudi na ministra, ko opravlja funkcijo vodenja ministrstva. Kajti minister je po zakonu dolžan voditi ministrstvo. Za vodenje ministrstva prejema plačilo, zato mora biti ustrezno usposobljen. Pri vodenju ministrstva je dolžan ravnati normalno glede na svoje sposobnosti, znanje, poklic, starost, izkušnje, spretnost itd.

Druga dva pomembna elementa, ki utemeljujeta posebno strožjo skrbnost pri izvajanju obveznosti ministra in kjer običajna skrbnost ni dovolj, sta dejstvi, da minister pri poslih vodenja in zastopanja dela v interesu ministrstva kot poslovnega sistema in da pri tem razpolaga z državnimi sredstvi.

Zakon o Vladi Republike Slovenije govori, da je minister odgovoren za svoje odločitve pri vodenju ministrstva. Pravila o odgovornosti je treba razlagati v povezavi z zakonsko določenimi dolžnostmi ministra. Gre za odgovornost za prevzete naloge. Zato je povsem razumljivo, da se mora odškodninska odgovornost ministra nanašati le na kršitve dolžne skrbnosti vodenja poslov (na primer nedoseganje ciljev, prekoračitev pooblastil, nespoštovanje sklepov vlade, sprejemanje negospodarnih poslov, ki bi oškodovali državo, negospodarna javna naročila, nezakonito zaposlovanje ipd.). Odgovornost, o kateri govori zakon, je sicer pravna kategorija, ki pa v svojem okviru upošteva tudi nepravne oblike odgovornost, na primer odgovornost za smotrnost poslovanja, to je za učinkovitost, gospodarnost in na koncu koncev za uspešnost delovanja ministrstva, kar izhaja iz načela odgovornosti za rezultate, ki ga določa zakon za zaposlene v javnem sektorju. Oseba, ki prevzame funkcijo ministra, mora biti pripravljena na tak način dela, ki je povezan z odgovornostjo za zakonito, učinkovito in uspešno delo ministrstva ter za rezultate svojega dela in za gospodarno poslovanje. Minister je po zakonu tudi odgovoren za pravilno in smotrno poslovanje ministrstva. Zato mora organizirati poslovanje tako, da ministrstvo dosega čim boljše rezultate. V upravnopravni teoriji (Stjepanović in Lilić 1991, 32; Grad 2002, 1266) prav tako prevladuje stališče, da mora biti minister odgovoren za svoje odločitve pri vodenju ministrstva in tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih moral sprejeti.

Standard strožje skrbnosti za ministra bi se nanašal na njegovo vestno in pošteno ravnanje kot upravnega menedžerja, torej osebe, ki je ustrezno usposobljena in ki pozna posle, ki jih vodi v ministrstvu. Razlaga standarda skrbnosti bi bila v okviru načel in pravil obligacijskega prava, izhodišče za presojo, ali je bilo ravnanje ministra protipravno, bi bilo treba iskati v pravilih za opravljanje dejavnosti, ki jo izvaja minister kot vodja ministrstva, ki določajo glede na naravo dela potrebno skrbnost, ki se zahteva oziroma pričakuje od ministra.

Za odškodninsko odgovornost, ki izhaja iz kršitve dolžne skrbnosti, sicer ni nujno, da je storjeno nezakonito dejanje. Dovolj je, da minister opusti svoje dolžnosti, ki so v gospodarnem, vestnem, strokovnem vodenju ministrstva. Zato bi bil minister za odločitve, ki nasprotujejo dolžni skrbnosti in vestnosti ter strokovnosti in so v mejah zakona, vendar pa povzročijo škodo, lahko odškodninsko odgovoren.

Če pride do škode, bi za ministra veljale tako splošne predpostavke odškodninske odgovornosti kot tudi razbremenilni razlogi (privolitev oškodovanca, dejanje tretjega) iz obligacijskega prava. V zvezi z odgovornostjo sprejemamo stališče, kot ga določa naše odškodninsko pravo, da gre pri odškodninski odgovornosti za krivdno in ne objektivno odgovornost posameznika, v našem primeru ministra, ker se sicer minister ne bi mogel razbremeniti odškodninske obveznosti z uspešnim dokazovanjem, da je pošteno in vestno izpolnjeval svoje dolžnosti.

Dokazno breme glede odškodninske odgovornosti (subjektivne, krivde) oziroma vprašanja, ali je minister kršil svoje dolžnosti ali ne, bi bilo obrnjeno, kar pomeni, da bi moral domnevni povzročitelj škode, torej minister, sam dokazovati, da je ravnal z dolžno skrbnostjo, in se na ta način razbremeniti odgovornosti.

Domnevni povzročitelj škode mora dokazovati ekskulpacijske razloge. Pri ministru bi se ekskulpacija nanašala na poštenost, vestnost ravnanja, strokovnost in ekonomičnost pri izpolnjevanju dolžnosti, ki mu jih nalagajo predpisi. Načela vestnosti, poštenosti, gospodarnosti je treba razlagati v luči obligacijskega prava. Odgovornost bi se pri ministru ocenjevala z vidika strožje skrbnosti, ker gre za posle, ki jih vodi strokovno usposobljena oseba, ter za posle, ki so v interesu ministrstva (države) in se financirajo iz sredstev državnega proračuna. Kadar bi neko odločitev

ministra odobrila vlada oziroma dala nanjo soglasje, to ne bi pomenilo razbremenitve odgovornosti ministra, če bi šlo za nezakonita dejanja. V drugih primerih bi se odobritev ravnanja ministra s strani vlade lahko upoštevala pri presoji razbremenilnih razlogov oziroma pri dokazovanju poštenosti, vestnosti, to je zadostne skrbnosti.²⁶⁶ Kako je z odškodninsko odgovornostjo ministra, ko strokovne podlage za njegovo odločitev pripravijo različni strokovnjaki ali strokovna telesa? Če minister na podlagi strokovnega mnenja ne izpolni oziroma nepravilno izpolni svojo dolžnost, na primer sprejme protipravno odločitev oziroma odločitve ne sprejme, na podlagi katere nastane državi škoda, se odškodninske odgovornosti lahko razbremeni, če dokaže obstoj eksculpacijskih razlogov, to je, če dokaže, da so vzrok za njegovo ravnanje dogodki oziroma ravnanja drugih oseb, ki jih ni bilo mogoče predvideti, se jim izogniti ali preprečiti njihovih negativnih posledic. Dokazati mora, da ni kršil oziroma opustil dolžnega ravnanja, ki je določeno v predpisih, ter da je ravnal skrbno in storil vse, kar obsega njegovo dolžno ravnanje, pa je kljub temu prišlo do protipravnega oziroma nesmotrnega ravnanja.²⁶⁷

V francoskem administrativnem pravu je funkcionar, ki ima dolžnost nadzora nad podrejenimi subjekti, tudi lahko odgovoren poleg subjekta, ki ga nadzira, toda samo, če pride do hude napake, in če nadzorovani subjekt dokaže, da funkcionar ni storil vsega, da do napake ne bi prišlo. Ti spori sodijo v pristojnost administrativnega sodišča (Braibant 2002, 241).

Obstoj odškodninske odgovornosti še ne pomeni, da bo država od ministra tudi uveljavljala povračilo škode. »Tudi, če imamo statuirano odgovornost, če smo bili sposobni, da ugotovimo, kdo je odgovoren, pa je treba vpeljati tudi sistem, da odgovornost dejansko uveljavimo. Če odgovornosti ne uveljavljamo, je brez pomena, da jo ugotavljamo.« (Bučar 1969, 460). Zato se nam ob tem zastavljata vprašanji, kako odgovornost dejansko uveljaviti in kdo bi lahko v imenu države uveljavljal odškodninski zahtevek zoper ministra. Možnosti je več. Minister kot povzročitelj

²⁶⁶ To bi bilo v skladu s 140. členom Obligacijskega zakonika.

²⁶⁷ V javnosti je bil odmeven primer, ko je ministrstvo najelo poslovno zgradbo na način, za katerega se domneva, da ni bil v skladu s predpisi. Postopek javnega naročanja je vodila strokovna komisija, ki jo je imenovala takratna ministrica. Zadeva je še v postopku obravnave. Vprašanje je, ali je ministrica subjektivno odgovorna za odločitve drugih, podrejenih strokovnih delavcev oziroma imenovanih strokovnih komisij v ministrstvu. Menimo, da bi moral biti minister v takih primerih subjektivno odgovoren razen, če se razbremeni krivde na način, kot smo zgoraj opisali.

škode bo praviloma težko naperil odškodninski zahtevek zoper sebe, enako vlada zoper svojega člana. Tovrstne rešitve seveda ne pridejo v poštev, ker nastopi kolizija interesov. V takem primeru je naše mnenje, da bi moral zaradi navzkrižja interesov sprožiti postopek uveljavitve odškodninske odgovornosti ustrezen nadzorni organ, ki kontrolira in revidira poslovanje ministrstva. Po našem mnenju bi bil za naš sistem mogoče najprimernejši tovrstni organ računsko sodišče.

Računsko sodišče je po zakonu najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji, ki revidira (1) pravilnost in smotrnost poslovanja ter (2) akte o preteklem in tudi o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev.²⁶⁸ Na podlagi revizije in kontrole poslovanja v ministrstvu ugotavlja odgovornost ministra za smotrnost in pravilnost dela. Ko računsko sodišče ugotovi odgovornost, je dolžno uporabiti predpisane ukrepe, ki smo jih navedli zgoraj. Toda v praksi²⁶⁹ se dogaja, da na podlagi teh ukrepov ni nujno, da pride do sankcij niti v smislu posledice politične odgovornosti ministra.

Če bi računsko sodišče ob reviziji v ministrstvu ugotovilo nepravilnosti in nesmotrnost poslovanja ministra zaradi opustitve dolžne skrbnosti pri izpolnjevanju obveznosti v zvezi s posli vodenja in pravnimi posli zastopanja, kar bi povzročilo nastanek škode, bi to imelo za posledico ugotavljanje odškodninske odgovornosti ministra. Organ, ki bi na tej podlagi sprožil postopek uveljavitve odškodninske odgovornosti za nastalo škodo, povzročeno državi zaradi kršitve dolžnosti ministra pri vodenju ministrstva, bi bilo računsko sodišče. S tem bi vpeljali sistem, da odškodninsko odgovornost za skrbno opravljanje dolžnosti ministra tudi dejansko uveljavimo, in s tem bi zadostili dejstvu, da se z zakonskimi določbami predvidi realizacija načel, predpisanih za delovanje v javni upravi, ter načela odgovornosti za rezultate in dobrega gospodarjenja ter obligacijskega načela skrbnosti dobrega gospodarja.

Pravno-tehnično bi se zadeva na primer izpeljala tako, da se z ustrezno zakonsko določbo, s katero se uredi (1) odškodninska odgovornost na podlagi standarda skrbnosti vestnega in poštenega javnega menedžerja ter (2) opredeli subjekt, ki ima dolžnost sprožiti postopek uveljavitve odškodninske odgovornosti za nastalo škodo,

²⁶⁸ 1. in 20. člen Zakona o računskem sodišču.

²⁶⁹ Pod opombo št. 255 smo opisali primere iz prakse.

dopolnita Zakon o Vladi Republike Slovenije in Zakon o računskem sodišču.²⁷⁰ Računsko sodišče samo ne bi vodilo postopka, pač pa bi v skladu z Zakonom o državnem pravobranilstvu²⁷¹ pooblastilo državno pravobranilstvo.

V tem poglavju je bil poudarek na vprašanju, ali je minister odškodninsko odgovoren, če z napačnimi odločitvami pri poslih vodenja oziroma sploh z napačnim poslovanjem povzroči škodo državi. Mnenja smo, da je minister že na podlagi splošnih pravil odškodninskega prava v OZ odškodninsko odgovoren. Toda upošteva dejstvo, da sodne prakse v zvezi z opisano odškodninsko odgovornostjo ministra ni, predvsem pa tudi dejstvo, da se v pravni teoriji in v praksi poudarjajo v glavnem ministrove dolžnosti glede skrbi za javni interes (oblastne in javnopravne naloge), pozabljajo pa se naloge, ki jih opravlja za potrebe ministrstva kot poslovnega sistema, bi odškodninsko odgovornost za škodo, ki nastane zaradi kršitve dolžne skrbnosti pri vodenju ministrstva, uredili po vzoru te odgovornosti, ki je predpisana za člana organa vodenja v korporacijskem pravu. Na področju prava kapitalskih družb je z zakonom določeno, da mora uprava delniške družbe voditi posle s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika. Uzakonjen je standard strožje skrbnosti. Menimo, da bi se lahko tudi za ministra eksplicitno predpisala strožja stopnja skrbnosti, in sicer zato, ker (1) tudi minister izvaja vodstveno dejavnost, (2) opravlja svoje delo za plačilo (profesionalno) in se zato zanj predpostavlja, da ima strokovno znanje, potrebno za opravljanje te funkcije, (3) svoje delo izvaja v interesu ministrstva kot državnega podsistema in poslovnega sistema ter (4) razpolaga s sredstvi državnega proračuna. Odškodninski zahtevek države zoper ministra bi sprožil ustrezen nadzorni organ, ki kontrolira in revidira poslovanje ministrstva, to je

²⁷⁰ Zakon o Vladi Republike Slovenije bi se na primer dopolnil v 4. členu z naslednjo določbo:
»Minister mora svoje naloge opravljati s skrbnostjo vestnega in poštenega javnega menedžerja. Za kršitev dolžne skrbnosti odgovarja odškodninsko po splošnih načelih obligacijskega prava.«
Zakon o računskem sodišču pa bi se dopolnil v 30. členu z določbo, ki bi imela predvidoma naslednjo vsebino:

»Če je prišlo s strani predstojnika upravnega organa do materialne škode na podlagi kršitve dolžne skrbnosti pri vodenju, ima računsko sodišče dolžnost sprožiti postopek uveljavitve odškodninske odgovornosti za nastalo škodo.«

²⁷¹ 7. člen Zakona o državnem pravobranilstvu.

računsko sodišče, ko ob reviziji v ministrstvu ugotovi nepravilnost in nesmotrnost poslovanja ministra zaradi opustitve dolžne skrbnosti pri izpolnjevanju obveznosti.

Glede na navedeno ocenjujemo, da smo z odgovori na vprašanja, zastavljena v tem poglavju, uresničili peti cilj iz prvega poglavja in s tem dokončno potrdili temeljno hipotezo te disertacije.

4.10 SKLEPNE UGOTOVITVE

V tem poglavju smo iskali odgovore v zvezi s tretjim, četrtem in petim ciljem, ki smo si jih zastavili na začetku raziskovalne naloge, in sicer smo proučevali pravni položaj ministra in korporacijskega menedžerja, obeh v funkcijah funkcionarja, menedžerja in zaposlene osebe, in ju med seboj primerjali ter s pravnega vidika proučevali in primerjali njune naloge in vloge. Ker so pristojnosti vedno povezane z odgovornostjo, smo razpravljali tudi o odgovornosti za pravilno in smotrno poslovanje ministra ter o odškodninski odgovornosti, ki bi lahko nastala pri nepravilnem ali nesmotrnem poslovanju.

Minister ima kot politična oseba dvojni položaj, je član vlade in obenem predstojnik ministrstva. Minister kot predstojnik ima s pravnega vidika zopet dvojni položaj, in sicer statusnopravni in delovnopravni.

V zvezi s statusnopravnim položajem smo ugotavljali pogoje za imenovanje in razloge za razrešitev ministra. Glede izbora kandidata za ministra menimo, da mora odločanje predsednika vlade pri presoji izbora kandidata za ministra temeljiti na splošnih standardih o skrbnosti, ki veljajo v civilnem pravu, in sicer mora ravnati v dobri veri in pošteno. Pri presoji naj bi bili prvenstveno upoštevani naslednji pogoji: pogoj državljanstva, znanje uradnega jezika in posebni negativni pogoj glede kaznovanosti osebe, ki je kandidat za ministra. Vse te pogoje bi bilo treba po našem mnenju uzakoniti. Glede razlogov za razrešitev ministra smo mnenja, da bi predsednika vlade poleg razrešitve ministra iz političnih razlogov lahko predlagal njegovo razrešitev tudi iz razlogov, ki izhajajo iz poslovanja in pravnega zastopanja ministrstva kot poslovnega sistema. Ti razlogi so: (1) nezakonito ali nedopustno ravnanje (hujša kršitev obveznosti ministra), nesposobnost vodenja

ministrstva, ki pripelje do hudih napak in nezakonitega delovanja v poslovanju ministrstva, ali (2) iz drugih razlogov na njegovi strani, ki niso krivdni, so pa utemeljeni, in (3) povzročitev škode ministrstvu z napačnimi odločitvami pri poslih vodenja ali sploh s slabim poslovanjem v ministrstvu.

Tudi v zvezi z institutom »odstopa« ministra menimo, da se mora minister, ko poda odstopno izjavo, ravnati v skladu z načelom dobre vere in poštenja. To utemeljujemo s tem, da je razmerje med ministrom in državo ter s tem z vsemi organi države vrsta posebnega mandatnega razmerja, za katero veljajo načela obligacijskega prava. Zato bi bili po našem mnenju utemeljeni razlogi za odstop ministra naslednji: (1) daljša bolezen, upokojitev, drugačni utemeljeni osebni razlog (2) pa tudi določeni razlogi v ministrstvu oziroma v odnosih z vlado, ki ga ovirajo pri izvrševanju njegovih funkcij. Pogoja, ki bi ju bilo treba upoštevati pri odstopu, bi bila (1) da minister, ki je sicer sposoben voditi ministrstvo, ne more prenehati opravljati te funkcije v času, ki je za vlado in ministrstvo neprimeren, ter (2) da mora tudi po odstopu še naprej opravljati nujne naloge, če to more, in to ves čas, ki je razumno potreben za imenovanje novega ministra in podobno.

Posebej smo v disertaciji razpravljali o ministru kot izvajalcu poslovnih nalog (kot predstojniku ministrstva), tokrat v luči prava, in položaj ministra primerjali s pravnim položajem menedžerja v gospodarski družbi. Primerjali smo stališča pravne teorije in zakonsko ureditev na področju gospodarskih družb v zvezi z vsebino funkcije vodenja v gospodarski družbi s pristojnostmi, ki jih ima minister po zakonu v okviru funkcije vodenja ministrstva. Tako minister kot tudi organ vodenja v gospodarski družbi izvajata naloge odločanja in koordiniranja v okviru dejavnosti poslovanja ter zastopata in predstavljata svojo organizacijo. Naloge poslovanja so naloge določanja in izvajanja operativnega vodenja dejavnosti. Bistvenih razlik v načelu glede vlog in funkcij, ki jih izvaja minister v okviru vodenja ministrstva, v primerjavi z vlogami in funkcijami menedžerja gospodarske družbe ni. S tem smo uresničili četrti cilj, ki smo si ga zastavili v prvem poglavju te disertacije, ter ponovno lahko potrdimo stališče, ki smo ga utemeljevali v začetnih poglavjih te disertacije, da so funkcije vodenja tudi z vidika prava tako v ministrstvu kot v gospodarski družbi v svojem bistvu enake.

V zvezi s pravnim položajem ministra kot zaposlene osebe smo si najprej zastavili vprašanje, kakšen je zaposlitveni status ministra, ker zakonodaja tega statusa ne ureja. Po analizi relevantne literature in pozitivnopravnih predpisov smo ugotovili, da je ministrovno zaposlitveno razmerje v bistvu delovnopravno razmerje, ki ga sklene z državo. Dejavnost vodenja ministrstva opravlja minister v delovnem razmerju za plačilo. Zanimalo nas je tudi, kdaj in na podlagi katerega pravnega akta minister vstopa v delovno razmerje oziroma kdaj mu delovno razmerje preneha. Da bi odgovorili na ti vprašanji, smo najprej poiskali odgovor na vprašanji, kdaj ministru nastopi oziroma preneha mandat. Po našem pravnem redu minister s pridobitvijo mandata hkrati pridobi funkcijo vodenja in predstavljanja ministrstva oziroma postane avtomatično izvajalec poslov vodenja ministrstva za razliko od poslovodje, ki poslov vodenja ne pridobi avtomatično z nastopom funkcije. Spraševali smo se, ali je datum imenovanja v mandat res enak datumu sklenitve zaposlitvenega razmerja. Po analizi relevantne literature in pozitivnopravnih predpisov je naše mnenje, da se ta datuma razlikujeta. Datum nastopa delovnega razmerja novo imenovanega ministra je po naši ugotovitvi naslednji dan po imenovanju in ne na dan imenovanja. Glede prenehanja mandata ministra je več možnosti, in sicer ministru vedno preneha mandat z imenovanjem in s prisego nove vlade v državnem zboru ali pa mu preneha mandat na podlagi razrešitve oziroma odstopa v času trajanja mandata. Z dnem konstituiranja novega državnega zbora se delovno razmerje ministru prekine naslednji dan po imenovanju novega ministra. Torej, na isti dan, ko se sklene delovno razmerje z novim ministrom, se prekine delovno razmerje z ministrom, ki opravlja tekoče posle. Izjema je v primeru 32. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, ko se delovno razmerje bivšemu ministru konča z dnem prenehanja izplačevanja nadomestila plače, ki traja najdalj eno leto od prenehanja mandata. Tudi v primeru, ko ministru preneha mandat na podlagi razrešitve oziroma odstopa v času trajanja mandata, zakon ničesar ne določa. Menimo, da se kot dan prenehanja delovnega razmerja šteje naslednji dan po sprejeti odločitvi o prenehanju mandata v državnem zboru.

Zanimala so nas prav tako vprašanja v zvezi s pravicami in obveznostmi ter odgovornostmi ministra v delovnopravnem statusu. Pravice, obveznosti in odgovornosti ministra iz delovnega razmerja so opredeljene v različnih zakonih. Ker

je minister v delovnem razmerju, ima tudi nekatere pravice iz kolektivne pogodbe za javni sektor, če zakon ne določa drugače.

Proučili smo nekatere institute s področja delovnega prava, kot so omejitve delovnega časa, delovno razmerje za določen čas, disciplinska odgovornost, in ugotavljali, kaj ti instituti pomenijo za delovanje ministra.

Menimo, da ne bi bilo v nasprotju z našim pravnim redom, če bi delodajalec tudi v primeru ministra, ko ta nastopi funkcijo vodenja ministrstva, izdal ustrezen akt o sklenitvi delovnega razmerja, ki bi vseboval določila o pravicah iz delovnega razmerja v skladu z določbami pozitivne zakonodaje. Prav tako ne bi bilo v nasprotju z našo zakonodajo, če bi minister sklenil pogodbo o zaposlitvi. Posebnosti zaposlitvenega položaja ministra niso tako izrazite, da bi se moral njihov status urejati le z zakonskimi in podzakonskimi predpisi, ne pa na primer s posamičnim aktom ali celo tudi s pogodbo o zaposlitvi. To tudi ne pomeni, da bi bile določbe tega akta ali pogodbe o zaposlitvi le ureditvene narave, ker je vrsta vprašanj, ki jih zakonske norme ne določajo ali je njihova določitev le načelna, in bi zato individualni akt ali pogodba o zaposlitvi dokončno opredelila status ministra kot zaposlene osebe.

V nadaljevanju smo izpostavili razmerje med ministrom in vlado, ki je urejeno po naši pozitivni zakonodaji. Glede na to razmerje menimo, da je minister pri izvajanju funkcije vodenja ministrstva samostojen toliko, kolikor ima lastne presoje po zakonu, predpisih, splošnih aktih, izdanih za izvajanje javnih pooblastil, in navodilih oziroma usmeritvah vlade. V luči obravnavanega razmerja med ministrom in vodstvenim kadrom posameznih organizacijskih enot na različnih ravneh v ministrstvu lahko ugotovimo, da se to razmerje ne razlikuje od razmerja med vrhnjimi in nižjimi ravnmi menedžmenta v organizacijah zasebnega ali javnega sektorja. Gre za strukturo organiziranosti, v kateri je prisotna navpična členjenost, ki odraža oblast, opredeljuje odrejanje in odločanje, obveščanje in poročanje v organizaciji. Glede razmerja ministra do sodelavcev v funkciji delodajalca pa smo ugotovili, da ima minister na področju delovnih razmerij enako kot menedžment v drugih organizacijah pravice, ki izvirajo iz različnih vrst oblasti delodajalca v razmerju do zaposlenih.

Ker je s pristojnostmi vedno povezana odgovornost, smo razpravljali o različnih vidikih ministrove politične in pravne odgovornosti. Predvsem so nas zanimale odgovornost za smotno in pravilno delo ministra ter iz nje izhajajoče sankcije. S tem smo sledili petemu cilju, ki smo ga zastavili v začetnem delu disertacije.

Za ministra je prvenstveno značilna politična odgovornost. Minister je politično odgovoren, če izgubi zaupanje vlade in vladne koalicije. Sankcija za politično odgovornost je razrešitev s funkcije, ki pa ne izključuje kazenske in odškodninske odgovornosti oziroma druge vrste odgovornosti.

Mnenja smo, da je politična odgovornost ministra le en vidik statusne odgovornosti ministra. Politična odgovornost je objektivna odgovornost in izhaja iz njegovega statusa kot člana vlade. Drugi vidik statusne odgovornosti je odgovornost ministra, ki izhaja iz njegovega statusa kot vodje ministrstva. Slednja je na primer odgovornost ministra za kršitve obveznosti dobrega poslovanja (smotno in pravilno delo), nesposobnost za pravilno vodenje ministrstva, odgovornost za škodo, povzročeno pri vodenju ministrstva.

Izpostavili smo problematičnost pravne odgovornosti ministra za pravilnost in smotnost poslovanja oziroma za dobro gospodarjenje v ministrstvu. Upoštevajoč različne razloge za razrešitev ministra zaradi napačnih odločitev pri poslih vodenja oziroma sploh slabega poslovanja v ministrstvu, ki smo jih primeroma navedli, menimo, da v naši družbi parlamentarna tradicija in politična kultura še nista na taki ravni, da bi se posamezni nosilci izvršilnih funkcij zavedali svoje individualne odgovornosti, zato je naše mnenje, da bi se morala odgovornost ministra za smotno in pravilno poslovanje ministrstva pravno urediti. Načelo o odgovornosti za opravljeno delo (odgovornosti za rezultate) ter načelo dobrega gospodarjenja sta že uzakonjena, potrebna je le konkretizacija teh načel z uzakonitvijo konkretnih določb, ki bodo pomenile udejanjanje odgovornosti ministra. Po našem mnenju bi bila v primeru ugotovljenih hudih napak zaradi nepravilnega ali nesmotrnega ravnanja v poslovanju ministrstva pravna odgovornost za skrbno delovanje v smislu vestnega in poštenega gospodarjenja vzpostavljena, če bi bili uzakonjeni razlogi za razrešitev ministra, ki izhajajo iz napačnih odločitev ali na splošno slabega poslovanja v

ministrstvu kot poslovnem sistemu. Predsednik vlade bi po samem zakonu predlagal razrešitev ministra, če bi do takega ravnanja ministra prišlo.

Ker opustitev oziroma kršitev skrbnosti ministra pri izvajanju poslov vodenja ministrstva (napačne odločitve pri poslih vodenja ali sploh napačno poslovanje) lahko povzroči državi škodo, smo najprej proučili splošne predpise glede odškodninske odgovornosti in ugotovili, da so v odškodninski zakonodaji dane ustrezne pravne podlage tudi za pravno ureditev primera, ko pri izvajanju poslov vodenja in pravnih poslov zastopanja minister povzroči škodo državi. Sam postopek izvršitve tovrstne odškodninske odgovornosti v predpisih, ki urejajo statusno razmerje med državo in ministrom, ni urejen. Zato smo predlagali, da bi se zaradi specifičnosti dejavnosti, ki jo izvaja minister, ko v zvezi s posli vodenja in pravnega zastopanja nastane državi škoda, tudi za ministra z zakonom uredil institut odškodninske odgovornosti za skrbno delovanje v smislu vestnega in poštenega gospodarjenja po vzoru te odgovornosti v korporacijskem pravu.

Menimo, da bi se lahko za ministra predpisala strožja stopnja skrbnosti, in sicer, ker (1) tudi minister izvaja vodstveno dejavnost, (2) opravlja svoje delo za plačilo (profesionalno) in se zato zanj predpostavlja, da ima strokovno znanje, potrebno za opravljanje te funkcije, (3) svoje delo izvaja v interesu države in (4) razpolaga s sredstvi iz državnega proračuna. Odškodninski zahtevki države zoper ministra bi sprožil ustrezen nadzorni organ, ki kontrolira in revidira poslovanje ministrstva (računsko sodišče), ko ob reviziji v ministrstvu ugotovi nepravilnost in nesmotrnost poslovanja v ministrstvu zaradi opustitve ali kršitve dolžne skrbnosti pri izpolnjevanju obveznosti, zaradi česar nastane državi škoda.

Z opredelitvijo pravnega položaja ministra, pogojev za imenovanje in razlogov za razrešitev ter z opredelitvijo pristojnosti, pravic in dolžnosti ter vlog ministra v funkciji vodenja ministrstva in na koncu odgovornosti ministra za pravilnost in smotrnost poslovanja oziroma za dobro gospodarjenje v ministrstvu, s poudarkom na njegovi odškodninski odgovornosti za skrbno delovanje v smislu vestnega in poštenega javnega menedžerja, smo funkcijo vodenja, ki jo v ministrstvu izvaja minister, prikazali tudi v luči upravnega prava in te pravne institute primerjali z instituti v pravu kapitalskih družb in pravu delovnih razmerij. S tem smo v celoti uresničili tretji, četrti

in peti cilj iz prvega poglavja te disertacije in v celoti verificirali osnovno hipotezo te disertacije.

5 REGULATORNA DEJAVNOST

5.1 UVOD

To poglavje se osredotoča na opredelitev tako imenovanih aktov poslovanja, ki jih v okviru vodstvene dejavnosti izdaja minister, v odnosu do javnopravnih aktov. Izpostavili bomo neoblastne akte, in sicer interne akte, ki jih izdaja minister v vlogi menedžerja pri vodenju ministrstva. Opozorili bomo na problem, kako ločiti akte poslovanja od javnopravnih aktov oziroma upravnih aktov. Nadalje bomo podrobneje obravnavali interne splošne akte in interne posamične pravne akte, da bi tem aktom utemeljili mesto med akti poslovanja v klasifikaciji aktov uprave.

5.2 REGULATORNA DEJAVNOST MINISTRA

5.2.1 Splošno

V predhodnih poglavjih te disertacije smo govorili o nalogah državne uprave, in sicer sta temeljni funkciji državne uprave sodelovanje oziroma svetovanje pri oblikovanju politik (ang. policy making) in izvajanje sprejetih politik. Poleg teh funkcij pri nas državna uprava izvaja tudi naloge regulacije javnih služb in skrbi za razvojne naloge za izvajanje ciljev države. Pomembna naloga ministra kot predstojnika je, da v okviru svojih pooblastil v funkciji lastnika zastopa državo kot pravno osebo. Nadaljnji obsežen sklop dejavnosti v okviru ministrstva so dejavnosti poslovanja (menedžmenta), ki vključujejo aktivnosti, ki podpirajo delovanje ministrstva kot organizacije.

Funkcije in naloge, ki jih opravlja državna uprava, se v splošnem izvajajo na dva načina: s sprejemanjem normativnih aktov in z materialnimi akti. Prvi ustvarjajo pravne in dejanske posledice oziroma učinke, medtem ko drugi ne.

Vse akte, ki jih uprava izdaja, tako teorija²⁷² kot zakonodaja²⁷³ poimenujeta »akti uprave«. V teoriji obstaja več klasifikacij aktov uprave.²⁷⁴

V okviru izvršilne (eksekutivne) funkcije državna uprava izvaja sprejeto politiko s splošnimi akti, posamičnimi upravnimi akti in realnimi dejanji. Tudi za spodbujanje oziroma usmerjanje družbenega razvoja in zagotavljanje opravljanja javnih služb državna uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna sprejema splošne, posamične akte in izvaja upravna dejanja v skladu z zakonom. Gre za tako imenovane javnopravne akte. Za potrebe te disertacije bomo te akte poimenovali »upravni akti«.²⁷⁵

V povezavi s funkcijo zastopanja države kot lastnice državnega premoženja Pirnat (2003, 187) ugotavlja, da »je vse ravnanje državnih organov mogoče razdeliti na tisto, ki pomeni izvrševanje javne oblasti (*akti iure imperii*), in na tisto, ki pomeni zastopanje pravne osebe v okviru upravljanja in razpolaganja s premoženjem (*akti iure gestions*)«. Akti, ki nastajajo v povezavi s funkcijo zastopanja države kot pravne osebe, so v teoriji deklarirani kot akti poslovanja.

Dejavnosti pa, ki podpirajo delovanje samega ministrstva, se izvajajo z izdajanjem različnih aktov in z opravljanjem materialnih dejanj. Akte, ki jih izdaja minister v vlogi menedžerja pri vodenju ministrstva, teorija ne klasificira.

²⁷² Teorija loči med akti uprave in upravnimi akti. Akti uprave so vsi akti, ki jih sprejme uprava, ne glede na to, kako so klasificirani: ali so pravni ali materialni, ali so oblastni ali neoblastni itd. To je najširši pojem. Termin »upravni akti« je ožji pojem, ki ima strokovni pomen in se nanaša le na določene akte uprave.

²⁷³ Drugi odstavek 9. člena Zakona o državni upravi.

²⁷⁴ Različne definicije delitve aktov v upravi se pojavljajo v večini učbenikov upravnega prava in drugih monografijah, člankih, katerih avtorji so v slovenskem prostoru na primer: Vavpetič 1963; Godec 1993; Čebulj in Strmecki 2005; Bohinc in Tičar 2007; Bohinc in drugi 2006, Cijan in Grafenauer 2002, drugod pa: Pusić 2002, Tomić 1998, Stjepanović in Lilić 1991, Lilić in drugi 2004 idr. Ločimo na primer: (1) formalne in materialne (življenjski dogodki, ki vplivajo na nastanek prava, politična načela, usmeritve ipd.), (2) oblastne oziroma avtoritativne (izdajajo državni organi, lokalne skupnosti in nosilci javnih pooblastil za izvajanje javne oblasti) in neoblastne, (3) neposredne (splošni in abstraktni akti) in posredne (posamični in konkretni akti), (4) zapisane in nezapisane, (5) notranje in zunanje, (6) splošne in posamične, (7) abstraktne in konkretne, (8) enostranske in dvo- ali večstranske, (9) avtonomne, (10) predlagalne, (11) protipravne. Te delitve temeljijo na delitvah glede na način nastanka ali po njihovih učinkih ipd.

²⁷⁵ Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) loči med upravno zadevo, ki je po 2. členu ZUP definirana kot odločanje o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih stranke na področju upravnega prava, ter med javnopravno stvarjo, ki po 4. členu ZUP nima značaja upravne zadeve po 2. členu.

Menimo, da ti akti sodijo med akte poslovanja, kar želimo v tem poglavju utemeljiti. Kot izhodišče smo akte uprave najprej razdelili na upravne akte oziroma javnopravne akte, ki so oblastne narave (pravni in materialni akti), ter na akte poslovanja, ki so neoblastne narave (pravni in materialni akti). Velika večina aktov uprave učinkuje navzven (eksterno delovanje), nekateri pa učinkujejo samo navznoter (interni akti). Naslednja značilnost aktov uprave, tako upravnih kot tudi aktov poslovanja, je, da so to normativni (normodajni) in materialni pravni akti ter realna dejanja.

Čeprav ni namen te disertacije podrobneje obravnavati upravne akte in tiste akte poslovanja, ki se nanašajo na funkcijo zastopanja države glede njenega premoženja, bomo obe vrsti vsaj okvirno opredelili, saj se v praksi državne uprave ter tudi v sodni praksi in v teoriji pogosto pojavljajo dileme, kako ločiti med upravnimi akti, akti poslovanja oziroma internimi akti upravnega organa.

5.2.2 Upravni akti

Upravni akti se izdajajo za izvrševanje javne oblasti in za delovanje državne uprave v javnem interesu (na primer zagotavljanje opravljanja javne službe in pospeševalne dejavnosti). Upravni akti so oblastni akti, zato so tudi pravni akti. Pravni akt je forma, v kateri so zapisane pravne norme ali pravila, in je izraz resnične volje subjekta oblasti, s katero le-ta ustvarja pravne učinke, ki jih pravni red zahteva ali dopušča. Akti, ki vsebujejo originarne pravne norme, kot so ustava, ustavni zakon in zakoni, ne štejejo za upravne akte v ožjem pomenu. To so splošni pravni akti. Upravni akti so tisti pravni akti, ki jih sprejema izvršilna veja oblasti in vsebujejo odvisne, derivativne upravne norme (Bohinc in Tičar 2007, 54). Upravni akti kot oblastni akti učinkujejo kot javno pravo na državljane in pravne osebe. Razdelili jih bomo na normativne upravne akte in materialne upravne akte.

5.2.2.1 Normativni upravni akti

Normativne upravne akte delimo v dve pomembni in bistveno različni skupini: v splošne upravne akte (predpise) in v posamične upravne akte. Po veljavni zakonodaji so splošni upravni akti, ki jih izda minister, pravilnik, odredba in navodilo.²⁷⁶

Posamični upravni akti se izdajajo v obliki odločb in sklepov po predpisanih postopkih (upravni postopek; postopek za izvrševanje proračuna za dodeljevanje državnih subvencij in drugih pomoči; postopki za dodelitev nagrad itd.).

Med upravne akte se uvrščajo tudi interni splošni in posamični akti. Interni splošni upravni akti so akti, ki se sprejemajo na podlagi zakonsko vzpostavljene avtonomne sfere delovanja določenega državnega organa. Interni posamični akti so akti, ki urejajo pravice in obveznosti zaposlenih v državnih organih. Te akte izdaja minister na podlagi zakona v uslužbenskih razmerjih.

Tako v tujini kot pri nas veljajo praviloma za zaposlene v pravnih osebah javnega prava posebni predpisi. Celotno področje zaposlovanja v državni upravi je večinoma urejeno z zakonodajo o javnih uslužbencih. Ta status zajema osebe, ki izvajajo oblastne naloge in imajo zato poseben javnopravni status tudi glede zaposlitve. Delovno razmerje v takih primerih praviloma nastane na podlagi oblastnega akta (npr. odločbe) in hkrati s tem se pridobi tako imenovani uradniški status.²⁷⁷ V tem primeru torej ne gre za zasebnopravno delovno razmerje, ki nastane na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Uradniška pogodba je del uradniškega prava, ki spada med javno pravo, zasebna pravna zaposlitev pa je del delovnega prava. Za osebe, ki so zaposlene v pravnih osebah javnega prava in ne izvajajo oblastnih nalog, praviloma veljajo posebne določbe. V nekaterih državah se te osebe imenujejo nameščenci, tudi delavci, torej gre za zasebnopravno delovno razmerje. Zakonodaje ponavadi določajo za zaposlene v pravnih osebah javnega prava enoten sistem plač, enoten sistem napredovanj in nagrajevanj, odgovornosti, pravic po prenehanju zaposlitve ipd. Tudi v Sloveniji je bil v letu 2002 sprejet Zakon o javnih uslužbencih, ki razlikuje med uradniki in drugimi javnimi uslužbenci. Uradniki opravljajo upravne naloge in zahtevnejša spremljajoča dela (uradniška delovna mesta), drugi javni uslužbenci pa

²⁷⁶ 74. člen Zakona o državni upravi.

²⁷⁷ Podrobneje v Trstenjak 1996, 335.

opravljajo druga spremljajoča dela in so strokovno-tehnični javni uslužbenci (Trstenjak 2003, 130).

Med dvostranske zunanje upravne akte štejemo upravne pogodbe,²⁷⁸ med dvostranske notranje upravne akte pa sodijo uslužbenske pogodbe.

5.2.2.2 Materialni upravni akti

Materialni (realni) upravni akti so dejanska fizična ravnanja oziroma dejanja pooblaščenih oseb v ministrstvu, s katerimi ti udeležujejo dispozicije ali sankcije pravnih norm (pravnih pravil) v pravnih razmerjih. Materialni pravni akti praktično pomenijo izvrševanje splošnih pravnih aktov, pri čemer je treba te praviloma predhodno konkretizirati s posamičnimi akti (plačilo davka, odhod posameznika na prestajanje zaporne kazni). V okvir materialnih pravnih aktov spadajo tudi protipravni akti, protipravna dejanja, kršitve prava (pravnih norm tako splošnih in abstraktnih kot posamičnih in konkretnih). To so: (1) delikti, prekrški, disciplinski prestopki, civilni delikti (na primer prodaja stvari, ki ni v pravnem prometu), (2) kršitve pravic, (3) zloraba pravic ter (4) sprejem neustavnih in nezakonitih pravnih aktov (Cerar v Bohinc in drugi 2006, 88).

Potem ko jih minister potrdi oziroma sprejme,²⁷⁹ med materialne upravne akte uvrščamo tudi akte, ki pomenijo strokovno podporo političnemu odločanju, ki jih v končni fazi sprejemata oziroma se z njimi seznanjata parlament oziroma vlada. Ti akti predstavljajo osnutke in predloge različnih dokumentov in mednje sodijo na primer predlog proračuna, predlogi nacionalnih programov, elaborati, strokovne analize, poročila ipd.

Funkcije državne uprave se izvršujejo tudi z materialnimi dejanji, za katere je značilno, da so po naravi upravne naloge in se izvajajo kot javna oblast ali pa se pri njihovem izvajanju neposredno uporablja fizična prisila (Pirnat 2004, 1365).

²⁷⁸ Podrobneje o tem v Pirnat 2000, 143–162, in 2008a, 54–56.

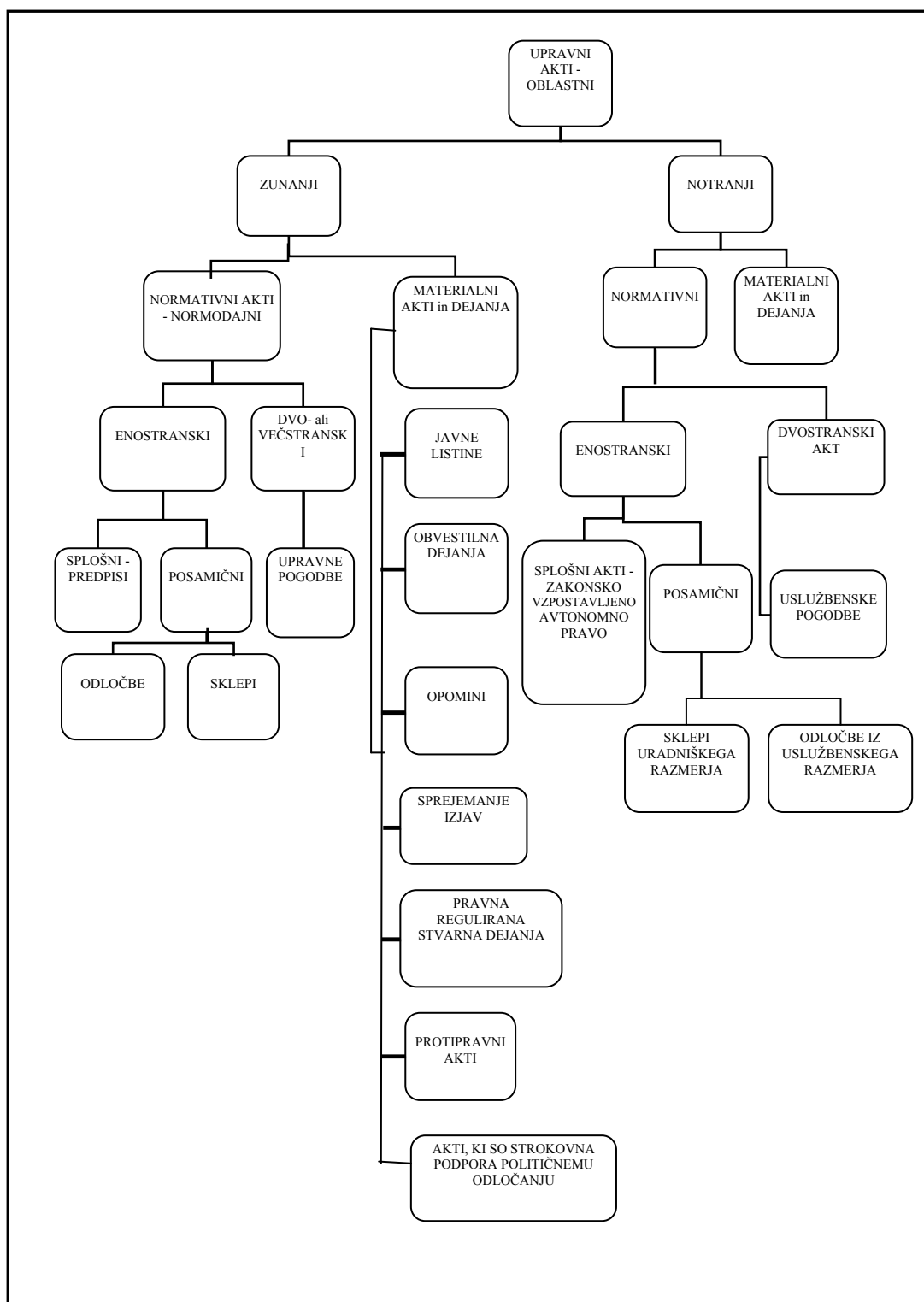
²⁷⁹ Dokler teh aktov, ki predstavljajo strokovno podlago za odločanje, ne sprejme minister, niso oblastni, pač pa so strokovni dokumenti.

Materialna upravna dejanja so vzporedna dejavnost uprave, ki ne predstavljajo izjave volje in zato sama po sebi nimajo za posledico povzročitev pravnih učinkov (Čebulj in Strmecki 2006, 64).

V teoriji (Čebulj in Strmecki 2005; Bohinc in Tičar 2007, 64-65; Cijan in Grafenauer 2002, 84–86) se najpogosteje omenja naslednja delitev materialnih upravnih aktov: (1) upravno-dokumentacijska materialna dejanja oziroma javne listine: izpisi iz javnih evidenc, potrdila, spričevala, legitimacije, dokumenti, na primer: osebna izkaznica, potni list ali posebni podatki o stvareh, na primer: katastrski izpis, dovoljenja, na primer: vožnja motornih vozil, nošenje orožja ipd., ali se stvarjem podeljuje določena sposobnost: na primer gradbeno dovoljenje, prometno dovoljenje; (2) obvestilna upravno-pravna dejanja. Pravne posledice teh dejanj so temporalne in postopkovne (teči začnejo objektivni in subjektivni roki). Pri splošnih aktih je to objava v uradnem glasilu, pri konkretnih aktih so to notifikacije in vročanje, (3) upravni opomini: opomini na plačilo davkov, prispevkov, vračilo subvencij zaradi neizpolnitve pogojev itd., vsi policijski opomini, pozivi, nalogi, akti obveščanja, (4) sprejemanje izjav: to je posebna vrsta materialnih upravnih dejanj, ki nimajo narave pravnih aktov, na primer: sprejem vseh vlog, prošenj, predlogov, pošiljanje statističnih listov, prijava rojstva, poroke, zaslišanje prič v postopku, prijava osebe policiji, da je le-ta storila kaznivo dejanje, sprejem prisege, prijava zborovanja ipd., in (5) realna upravno-materialna dejanja. To so čista stvarna dejanja, ki nimajo narave upravnih aktov, vendar so pravno regulirana. Normirana je pristojnost (stvarna in krajevna) organov, ki jih opravljajo, opravljati pa jih je treba v skladu z načelom zakonitosti. Po mnenju navedenih teoretikov spadajo sem servisna (nadzor in pregled blagajne, materiala ali inventura) in represivna dejanja (aretacija storilcev kaznivih dejanj, prisilna dezinfekcija, zapečatenje lokalov, izgon tujca iz države ali privedba obsojenca na izvrševanje zaporne kazni ipd.).

Razvrstitev upravnih aktov oziroma oblastnih pravnih aktov prikazuje slika 5.1.

Slika 5.1: Razvrstitev upravnih aktov (oblastni)



5.2.3 Akti poslovanja

Teorija kot akte poslovanja deklarira le akte, ki se izdajajo za zastopanje države kot pravne osebe v okviru upravljanja in razpolaganja s premoženjem države (Pirnat 2003, 187).

To so akti, s katerimi stopajo upravni organi v zasebnopravna razmerja z drugimi subjekti, pri čemer veljajo pravila, ki sicer urejajo pogodbeno razmerja in druge pravne posle. Omeniti je treba, da veljajo pri tem za osebe javnega prava v nekaterih primerih specifičnosti, ki jih naš pravni red predpisuje v zakonih. Ti akti imajo zunanje učinke, učinkujejo na tretje osebe, zato so to eksterni akti.

Nesporna splošna ugotovitev glede opredelitve bistva aktov poslovanja je ugotovitev teorije, da akt poslovanja ne predstavlja izvajanja javne oblasti, ampak država ali njen organ z njim posluje kot zasebna oseba in na način, podoben zasebnim osebam²⁸⁰ (Pirnat 1995, 243).

Ustrezne klasifikacije glede internih aktov, ki jih minister ali pooblaščen oseba izdaja za izvajanje dejavnosti menedžmenta v ministrstvu, to je sprejemanje odločitev za usmerjanje in koordiniranje poslovanja v ministrstvu oziroma za usmerjanje in nadziranje delovanja podrejenega organa, v teoriji nismo zasledili. Zato bomo o klasifikaciji teh aktov posebej razpravljali.

Mnenja smo, da je treba med akte poslovanja uvrstiti tudi akte, ki jih minister sprejema za izvajanje poslovanja (menedžmenta) v ministrstvu. Vsebinsko teh aktov

²⁸⁰ Ta definicija sloni na francoski teoriji in praksi. Francoska praksa je razvila razliko med oblastvenimi akti (*actes d' autorité*) in akti poslovanja (*actes de gestion*). V praksi francoskih upravnih sodišč so se akti poslovanja skrčili na pogodbe države in na njeno odgovornost (Bénoit 1968 v Pirnat 1995, 243, opomba št. 12).

smo obravnavali v poglavju 3.3 te disertacije, ko smo razpravljali o državni upravi kot poslovnem sistemu oziroma o določanju in izvajanju tekoče politike. Učinki teh aktov so notranji, učinkujejo na osebe znotraj ministrstva ali na podrejene upravne organe, zato jih označujemo kot interne akte in so po svoji naravi lahko pravni ali materialni oziroma splošni ali posamični.

V teoriji je glede usmerjanja upravnega odločanja nosilcev oblasti z izdajanjem internih aktov znano stališče Antoniollija in Koje (1996, 343), ki pravita, da usmerjanje z izdajanjem aktov pomeni možnost vplivanja na postopek in vsebino odločanja ter delovanja organov na nižjih stopnjah. Gre torej za pristojnost izdajanja usmeritev in navodil nižjim upravnim organom, ki morajo biti skladno s tem zavezujoči za podrejene organe in uslužbence, ki izvajajo v njih navedene naloge. V teh primerih ti akti ne predstavljajo izvajanja javne oblasti, ampak usmerjanje in koordinacijo poslovanja v ministrstvu.

Preden se osredotočimo na obravnavo aktov poslovanja, ki jih minister ali pooblaščen oseba izdaja za izvajanje poslovanja (dejavnosti menedžmenta) v ministrstvu, bi želeli odgovoriti na naslednje vprašanje: kako akte poslovanja ločiti od javnopravnih oziroma upravnih aktov. Odgovor na to vprašanje je pomemben predvsem iz praktičnih razlogov, in sicer zaradi ustrezne uporabe prava in posledično zaradi pravnega varstva subjektov, ki jih ti akti zadevajo, oziroma zaradi preskusa možnosti presoje zakonitosti aktov.

Jasne kriterije ločitve upravnih aktov in aktov poslovanja je na podlagi francoske teorije in prakse podal Pirnat (2003, 191). Avtor ugotavlja, da sta možna le dva položaja, in sicer: (1) pridobivanje, upravljanje, raba in razpolaganje z državnim premoženjem ter (2) enostranski akti v zvezi s sklepanjem pravnih poslov, ki jih lahko sklepa oseba zasebnega prava. Oba položaja sta omejena, in sicer (1) pri tem ne sme iti za uporabo javne oblasti in (2) organ ne sme delovati v javnem interesu, pač pa ima tipičen poslovni namen zasebnega pravnega subjekta. Kot primere javnopravnega akta, kjer je prisoten javni interes, navaja upravljanje in razpolaganje z javnim dobrom, dodeljevanje državnih pomoči, podelitev koncesije, ustanoviteljske pravice države do javnih zavodov in javnih podjetij.

Teorija ugotavlja, da je opredeljevanje upravnih zadev in upravnih aktov večkrat zelo zahtevno opravilo, zato je problematika pogosto tudi predmet strokovnih razprav. Posebej pomembni so pri tem sodna praksa in pravna stališča v okviru sodne prakse Upravnega sodišča RS, Vrhovnega sodišča RS ter Ustavnega sodišča RS²⁸¹ (Grafenauer in Breznik 2009, 150).

Delitev na upravne akte in akte poslovanja ima pomembne pravne posledice, predvsem glede na uporabljeno pravo. »Če za nek pravni akt ali materialno dejanje ugotovimo, da je akt poslovanja, se zanj uporabljajo pravila zasebnega prava, bodisi splošna ali pa posebna pravila, ki veljajo za tovrstne akte poslovanja javnih oblasti (npr. oddaja javnega naročila).« (Pirnat 2003, 188)²⁸²

Uporabljeno pravo določa tudi način pravnega varstva subjektov, na katere se ti akti nanašajo, oziroma preskus možnosti presoje zakonitosti aktov. Preskus možnosti presoje zakonitosti aktov se v evropskem pravu, v katerega se uvršča tudi naše pravo, razlikuje od ameriškega prava. »Evropsko pravo poudarja predvsem materialno zakonitost (načelo zakonitosti), ki terjaja vsebinsko usklajenost aktov uprave z zakonodajo, ameriško upravno pravo pa poleg prve izrazito poudarja tudi procesno zakonitost, ki se kaže v natančni pravni urejenosti skoraj vsakega najmanjšega vidika delovanja uprave.« (Bugarič 2004, 57).

Po našem pravnem redu so tako zakonodajni predpisi kot predpisi vlade in ministrov izpostavljeni posebni presoji zakonitosti in ustavnosti ustavnega sodišča,²⁸³ niso pa v takšnem položaju interni splošni akti poslovanja. Zakonitost internih splošnih aktov poslovanja je mogoče izpodbijati le v sporu o zakonitosti posamičnih internih aktov v sporih pri splošnih in specializiranih sodiščih, pri izdaji katerih so bili uporabljeni, pri čemer sodišča na tovrstne splošne akte poslovanja sploh niso vezana. Zato menimo,

²⁸¹ Primeri sodne prakse, ki akte uprave (javne in državne) opredeljujejo kot poslovne akte, so na primer: Sklep VS RS I Up 1215/2000 z dne 5. 2. 2002, VS13643 glede aktov v zvezi s sklenitvijo koncesijske pogodbe; Odločitev VS RS U 11/2003 z dne 15. 10. 2003 glede dokončnega mnenja državno-tožilskega sveta; Sklep I Up 1556/2006 z dne 28. 2. 2007, VS18579 glede vračila stroškov šolnine; Sklep I Up 1449/2002 z dne 9. 3. 2005, VS16644 glede sklepa Vlade RS o razrešitvi z dolžnosti itd.

²⁸² Zakon (na primer: Zakon o javnih naročilih, Zakon o javnih finančah, Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin) v imenu države kot lastnika upravnemu organu posebej določa obveznosti in omejitve pri pridobivanju, razpolaganju in upravljanju z državnim premoženjem.

²⁸³ 160. člen Ustave RS in 21. člen Zakona o ustavnem sodišču.

da je presoja zakonitosti internih splošnih aktov precejšen problem. Gre za vprašanje, kako je mogoče nadzirati zakonitost tovrstnih aktov uprave. Ustava RS (drugi odstavek 120. člena) določa, da upravni organi opravljajo svoje delo v okviru ter na podlagi ustave in zakonov. Upravni organ je torej pri sprejemanju odločitev odvisen, vezan je na zakon in na druge predpise, ki temeljijo na zakonu. Njegovi akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni ter drugimi predpisi.

V teoriji je znano stališče v zvezi z različnimi dokumenti, kot so dopisi, zaznamki, zapisniki, interna navodila, ki pravi, da se »pravna vezanost uprave nedvomno razteza tudi na te dokumente, saj sodobna uprava ne more biti črna škatla, katere zakonitost se bo presojala šele po tistem, kar pride iz nje. Nasprotno, sodobni trendi o transparentnosti uprave in njenega delovanja terjajo, da se vsaj preskusi možnost presoje zakonitosti takih dokumentov.« (Pirnat 1996, 279)

V slovenski zakonodaji je zoper nekatere posamične akte poslovanja pravno varstvo posebej urejeno s posebnim zakonom (na primer: revizija postopkov javnega naročanja), toda pod vprašajem so ostali drugi akti poslovanja, npr. prodaja državnega premoženja, določanje cene javnih podjetij (Pirnat 2003, 196).

5.2.3.1 Eksterni akti poslovanja

Eksterni akti poslovanja se izdajajo za zastopanje države kot pravne osebe v okviru upravljanja in razpolaganja s premoženjem države.²⁸⁴ Ti akti imajo zunanje učinke, učinkujejo na tretje osebe, zato so to eksterni akti.

Eksterni akti poslovanja so predvsem posamični enostranski in dvo- ali večstranski akti. Enostranske akte izdajajo ali opravljajo državni organi samo na podlagi lastne volje oziroma v zvezi s sklepanjem pravnih poslov, ki jih lahko sklepa oseba zasebnega prava. Pri posamičnih dvo- ali večstranskih aktih je potrebno soglasje volj vsaj dveh pravnih subjektov, ko upravni organ v imenu države vstopa v pravna razmerja enakovredno z drugo stranko v primerih pridobivanja, upravljanja, rabe in razpolaganja z državnim premoženjem (Pirnat 2003, 187).

²⁸⁴ O enostranskih aktih poslovanja državnih organov, ki zadevajo zastopanje države v okviru upravljanja in razpolaganja s premoženjem, je več napisal Pirnat (2003).

Med eksterne akte poslovanja se uvršča vse akte, ki nastajajo v okviru (1) postopkov javnega naročanja, (2) akte, ki nastajajo v zvezi s pridobivanjem, najemanjem, razpolaganjem (prodaja, menjava ali drug način odsvojitve stvarnega premoženja države, vlaganje stvarnih vložkov v pravne osebe zasebnega in javnega prava) in upravljanjem (oddaja v najem, obremenjevanje s stvarnimi pravicami, dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno) stvarnega premoženja države, in (3) akte, ki nastajajo v zvezi z upravljanjem finančnega premoženja države.

Po naši pozitivni zakonodaji se za eksterne akte poslovanja uporabljajo pravila zasebnega prava, bodisi splošna ali pa posebna²⁸⁵ pravila, ki veljajo za tovrstne akte poslovanja javnih oblasti.

5.2.3.2 Interni akti poslovanja

Teorija je med akti uprave veliko pozornosti namenila upravnim (javnopravnim) aktom, to je predpisom in posamičnim upravnim aktom, bolj malo pa internim aktom. V teoriji upravnega prava so upravni akti precej podrobno definirani in klasificirani, kar izhaja predvsem iz praktičnih razlogov in okoliščine, da imajo posamezne vrste upravnih aktov določene pravne posledice in da so eksplicitno omenjeni v pozitivnem pravu. Ta ugotovitev pa žal ne velja za akte poslovanja, čeprav jih upravni organi sprejemajo v dokajšnjem obsegu.

Kot rečeno, interne akte poslovanja bomo klasificirali na pravne²⁸⁶ in materialne akte. Pravni značaj internih aktov poslovanja izhaja iz dejstva, da gre za izvajanje oblastvenih pooblastil nadrejenega organa do podrejenega organa uprave oziroma predstojnika organa do zaposlenih v organu na podlagi pravnega reda in da ti akti vsebujejo pravne norme, ki vzpostavljajo pravno vezanost zaposlenih in nižjih upravnih organov pri njihovem delovanju (Antoniolli in Koja 1996, 341; Adamovich in Funk 1987, 248; Maurer 2002). Če izhajamo iz teh teoretičnih spoznanj, potem lahko

²⁸⁵ O enostranskih aktih poslovanja državnih organov, ki zadevajo zastopanje države v okviru upravljanja in razpolaganja s premoženjem, je več napisal Pirnat (2003).

²⁸⁶ Mnenje ustavnega sodnika Matjaža Krivica (v Pavčnik in Mavčič 2000, 82) je, da akti poslovanja niso pravni akti. Sam pri tem ugotavlja, da takega stališča sicer v svojih odločitvah Ustavno sodišče ni zapisalo.

štejemo, da imajo tudi ti akti značaj oblastnih aktov, toda ne v pomenu javne oblasti, pač pa v pomenu hierarhične oblasti vodenja. Enako ugotavlja tudi Cerar (v Bohinc in drugi 2006, 108).

Izdajanje internih pravnih aktov pomeni, da minister in pooblaščen osebe delujejo na polju menedžerske dejavnosti v ministrstvu. Namen teh dokumentov je urejati notranja razmerja oziroma z njimi voditi in upravljati poslovanje z različnimi strukturami v ministrstvu.

Interne pravne akte lahko v skladu s klasično delitvijo pravnih aktov klasificiramo kot splošne, ker so namenjeni širšemu krogu ljudi, ki je sicer v primeru splošnih aktov znan, prav tako pa tudi niso omejeni na določeno časovno obdobje, ali pa jih kvalificiramo kot posamične akte poslovanja, ki se nanašajo na konkretni subjekt.

Značilnost internih materialnih aktov poslovanja je, da nimajo pravnih posledic, pač pa imajo druge vrste posledic, kot so politične (z vidika teorije politike organizacije in ne politike izvajanja javne oblasti oziroma delovanja v javnem interesu) ali moralne. Interni materialni splošni akti so na primer: plani in programi dela ministrstva, osnutki finančnih načrtov ministrstva, nadzorna poročila v okviru organizacijskih enot v ministrstvu in podrejenih upravnih organov, elaborati, analize, osnutki oziroma predlogi internih pravnih aktov ipd. Materialni posamični akti pa so: razna interna obvestila, ki imajo informacijski in delovno-organizacijski učinek v odnosu višjih oblasti do nižjih oblasti, zapisniki kolegija ministra in kolegijev drugih vodilnih oseb v ministrstvu, interne delovne evidence oziroma delovni sezname, opomini nadrejenih v zvezi z delom v odnosu do podrejenih zaposlenih ipd. Med materialne akte sodijo tudi čista stvarna (realna) dejanja, kot so na primer servisna dejanja, ki se izvajajo kot nadzor in pregled blagajne, materiala ali inventura v ministrstvu.

Iz navedenega lahko ugotovimo, da je tudi za interne akte poslovanja značilno, kot to velja za eksterne akte poslovanja, da pri njih ne gre za uporabo javne oblasti, minister ne deluje v javnem interesu, ampak deluje v interesu državne organizacije kot poslovnega sistema, oziroma prisoten je tipičen poslovni namen, kot je značilen za organizacije v zasebnem sektorju.

5.2.3.2.1 Interni splošni akti

Potrđitev naše teze, da med akte poslovanja lahko uvrstimo tudi akte, ki jih minister ali pooblašćena oseba izdaja za izvajanje menedžmenta v ministrstvu, to je za usmerjanje in koordiniranje poslovanja v ministrstvu, oziroma za usmerjanje in nadziranje delovanja (upravnega odloćanja) podrejenega organa, lahko najdemo tako v pozitivni zakonodaji kot tudi v teoriji.

Slovenska ustava v doloćbi 153. ćlena ureja hierarhićno skladnost pravnih aktov in uporablja dva pojma: »podzakonski predpis« in »drugi splošni akt«. Iz doloćb 154. in 160. ćlena Ustave RS posredno izhaja, da se izraz predpis uporablja za splošni pravni akt podzakonske veljave, ki ga izda državni organ ali organ lokalne skupnosti in ki mora biti objavljen v uradnem glasilu, izraz drugi splošni akt pa se uporablja za vse druge splošne pravne akte (Pirnat 1995, 244). Zakon, ki ureja državno upravo,²⁸⁷ podrobneje doloća, da izdaja minister pravilnike, odredbe in navodila. Glede splošnih aktov tako Zakon o vladi kot Zakon o državni upravi²⁸⁸ le na splošno doloćata, da minister izdaja poleg predpisov tudi druge akte. Eksplicitno sta v Zakonu o državni upravi omenjena akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva, ki ga sprejme pristojni minister v soglasju z vlado, in splošni akt o uresnićevanju pravic in obveznosti iz delovnega razmerja naćelnikov upravnih enot, ki ga sprejme minister, pristojen za javno upravo.²⁸⁹ Na podroćju upravnega prava pa je še kopica zakonov, ki nalaga ministrom sprejem doloćenih splošnih aktov.²⁹⁰

Tako v zakonih kot tudi v podzakonskih aktih vlade in posameznih ministrstev se za izraz »splošni akt« uporabljajo različni termini, na primer: pravila, notranja pravila, interni akt organa, splošni akt, akt, celo »interni predpis«. ²⁹¹ Nekateri zakoni pa niti ne omenijo izraza splošni akt, pać pa le opisno navedejo, kaj mora upravni organ

²⁸⁷ 74. ćlen Zakona o državni upravi.

²⁸⁸ 18. ćlen Zakona o Vladi Republike Slovenije in 16. ćlen Zakona o državni upravi.

²⁸⁹ 26. ćlen in drugi odstavek 53. ćlena Zakona o državni upravi.

²⁹⁰ 93. ćlen Zakona o javnih usluźbencih, 38. ćlen Zakona o tajnih podatkih, 25. ćlen Zakona o varstvu osebnih podatkov, 14. ćlen Zakona o varnosti in zdravju pri delu, 6. odstavek 13. ćlena Zakona o sistemu plać v javnem sektorju.

²⁹¹ Navedena terminologija izhaja iz zakonov, navedenih pod opombo v zgornji toćki, ter iz 4., 23. in 121., 27. in 163. ter 31. in 57. ćlena Uredbe o upravnem poslovanju pa tudi iz 2. ćlena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, ki ga je izdal minister, pristojen za finance, in obvezuje vsa ministrstva in v katerem je tudi naveden izraz »interni predpis«.

urediti.²⁹² Iz opisa tematike, ki naj jo ministri uredijo, se predpostavlja, da se to uredi v obliki splošnega akta.

Na vprašanje, kakšne so podobnosti in razlike med predpisom in splošnim aktom, bi lahko glede podobnosti ugotovili, da sta za obe vrsti aktov značilni abstraktnost, to je lastnost, da se nanašata na prihodnje, še ne nastale položaje, in splošnost, lastnost, da se nanašata na nedoločen krog naslovnikov po teh aktih.²⁹³ Res je, da je pri internem splošnem aktu ta splošnost omejena na interni, znani krog subjektov, na katere se akt nanaša.

Razlika med predpisom in splošnim aktom pa nastopi zaradi (1) razlike učinkovanja predpisa, ki učinkuje izven državne uprave; gre za eksterno delovanje akta, torej za okoliščino, da v njem vsebovane norme delujejo zunaj ministrstva, medtem ko ima splošni akt interno delovanje; norme splošnega akta, ki ga izda minister, delujejo na subjekte znotraj ministrstva in nimajo javnopravnega pomena. Druga (2) razlika se kaže v obveznosti objave predpisa v uradnem glasilu, medtem ko za splošni akt to ne velja. Vsi splošni akti namreč niso namenjeni celoti, ampak le neki specifični javnosti, ki ji je neka druga vrsta objave lahko dostopnejša kot objava v državnem glasilu (Krivic v Pavčnik in Mavčec 2000, 75). Vsebinski razlog za neko obliko objave za vse splošne akte zahteva že načelo pravne države tudi brez izrecne pravne norme. Če splošni akt ureja razmerja znotraj ministrstva, je mogoče šteti, da je naslovníkom teh norm dostopen in da ga poznajo. V praksi ministrstev se tudi splošni akti objavljajo na primer na oglasni deski, na notranjih spletnih straneh pa tudi na zunanjih spletnih straneh ministrstva. Tretja (3) razlika nastopi zaradi različne vsebine določb v obeh aktih.²⁹⁴ Pravne norme predpisov urejajo pravice in obveznosti subjektov, na katere se slednje nanašajo oziroma predpisujejo pogoje za to. Določbe splošnih aktov, ki jih sprejema minister, pa po vsebini pomenijo njegovo vodilo pri odločanju v posamičnih primerih; urejajo razmerja znotraj ministrstva oziroma delovanje zaposlenih v ministrstvu; urejajo način dela v ministrstvu oziroma v njegovem podrejenem organu. Določbe teh aktov ne omejujejo pravic ali vzpostavljajo obveznosti v pravnem

²⁹² 8. člen Zakona o javnih financah, 45. člen Zakona o medijih.

²⁹³ Več o tem Vavpetič (1963) ter Godec (1993).

²⁹⁴ »Načeloma je mogoče urejati pravice in obveznosti le z zakonom (87. člen ustave), s predpisom pa je mogoče to storiti le na podlagi in v okviru zakona.« (Pirnát 1995a, 330).

pomenu, torej ne urejajo pravic in obveznosti subjektov, lahko pa drugače vplivajo na subjekte, in sicer tako, da lahko vplivajo na njihov dejanski položaj. Vpliv na dejanski položaj ne pomeni urejanja pravic oziroma obveznosti subjekta, kar je lastnost pravnih norm v predpisih. Drugače velja, ko je zakonsko vzpostavljena avtonomna sfera delovanja določenega organa ali drugega subjekta, ki lahko vzpostavlja prav tak varovan položaj, in v teh primerih ne gre za akte poslovanja. Ti subjekti v pretežni meri ali v celoti sami določijo namen ter pravila organiziranja in delovanja, seveda v zakonsko dopustnih okvirih ter včasih, kadar tako določi zakonodajalec, tudi v skladu s podrobnejšimi zakonskimi določbami o nekaterih obveznih vsebinah splošnega akta.²⁹⁵

Stališče, da splošni akti ne urejajo pravic in obveznosti subjektov, posredno podpira tudi teorija, ki meni, da je treba tisti interni dokument, ki ureja pravice in obveznosti subjekta, šteti za predpis ne glede na to, da ni bil objavljen v uradnem glasilu (Pirnat 1995a, 332).

Podzakonski »predpis (kar velja tudi za interni dokument) ne more uvajati novih pravic in obveznosti, vprašanje pa je, koliko lahko na novo in dodatno ureja pravni položaj. Slovenska teorija stoji na stališču zelo stroge vezanosti predpisa na zakon, navajajoč, da mora predpis slediti namenu zakona in da mora urediti le tisto, kar že vsebuje zakon. Po teh kriterijih je treba presojeti tudi interni dokument, kadar ureja pravice in obveznosti.« (Pirnat 1995a, 333).

Bistveni namen določb internih splošnih pravnih aktov poslovanja je torej organizacijskega značaja za izvajanje menedžerske dejavnosti v ministrstvu kot organizaciji, in sicer gre za usmerjanje delovanja zaposlenih in drugih virov v ministrstvu oziroma v podrejenih organih in ne za urejanje pravic in obveznosti uradnikov in drugih zaposlenih v ministrstvu.

To lahko trdimo tudi za akt o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v ministrstvu. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, ki je vladni predpis, natančno določa vsebino

²⁹⁵ Taki primeri so na primer predvideni v 22. in 60. členu Zakona o javnih uslužbencih itd.

akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest za organe državne uprave, in sicer se v aktu opredelijo: vsebina notranje organizacije organov državne uprave; v predpisih že določeni pogoji, ki jih mora upravni organ upoštevati pri sistemiziranju delovnih mest; vsebina sistemizacije delovnih mest z določitvijo števila in vrste uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest po organizacijskih enotah itd.²⁹⁶ Iz vsebine, ki naj jo obsega akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, je mogoče ugotoviti, da le-ta ne ureja neposredno pravic in obveznosti zaposlenih, pač pa, kot je določeno v Zakonu o javnih uslužbencih, je to splošni akt, ki vpliva le na pravice oziroma obveznosti javnih uslužbencev.²⁹⁷ To pomeni, da vpliva na njihov dejanski in ne pravni položaj. Ta akt je vodilo pri odločanju v posamičnih primerih o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja javnih uslužbencev. Zanj je značilno, da začne veljati, ko da nanj soglasje vlada, kar predpisuje zakon.²⁹⁸ Po našem mnenju je obveznost soglasja vlade na akt nedvomno posledica vpliva akta o organizaciji in sistemizaciji na dejanski položaj zaposlenih javnih uslužbencev.

Tudi drugi splošni akti upravnega organa, ki jih omenja 93. člen Zakona o javnih uslužbencih,²⁹⁹ ne urejajo pravic in obveznosti, ampak določajo, da morajo biti pravila, ki jih vsebujejo, taka, da se z njimi zagotavlja opravljanje dela.

Temu stališču sledi tudi praksa ustavnega sodišča, ko šteje akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest za organe državne uprave za interni akt, ki ureja delovanje zaposlenih v državnem organu.³⁰⁰

Urejanje pravic in obveznosti uradnikov in javnih uslužbencev je pridržano predpisom, ki jih izdajata parlament in vlada. To posredno potrjuje določba v Zakonu o javnih uslužbencih, ki določa, da se pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz

²⁹⁶ 8., 44. in 46. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

²⁹⁷ Četrty odstavek 26. člena Zakona o javnih uslužbencih.

²⁹⁸ 26. člen Zakona o državni upravi in 41. člen Zakona o javnih uslužbencih.

²⁹⁹ 93. člen: Pravila, ki jih vsebujejo splošni akti organa, morajo biti takšna, da se z njimi zagotavlja opravljanje dela v skladu s predpisi in kolektivno pogodbo, ter ne smejo vsebovati določb, ki bi presegle ta okvir.

³⁰⁰ Zadeva 378/96 (Odl US VI, 5) glede pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v geodetski upravi RS. Zadeva 87/97 (Odl US VII, 207) glede pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v Davčni upravi RS. Podobna odločitev je bila tudi v zadevi 110/95 (Odl US VII, 210) v primeru stanovanjskega pravilnika vladne stanovanjske komisije.

delovnih razmerij urejajo le s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami, z zakoni ter z na njihovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi.³⁰¹

Če povzamemo, lahko ugotovimo, da sta namena internih splošnih aktov, ki jih izda minister, usmerjanje in koordiniranje poslovanja v ministrstvu oziroma usmerjanje in nadziranje delovanja podrejenega organa. Pri tem ne gre za urejanje javnopravnih oziroma oblastnih zadev. Glede na ta namen splošne interne akte lahko uvrstimo v klasifikacijo aktov uprave kot poslovne akte.

5.2.3.2.2 Interni posamični akti

Interni posamični poslovni akti so namenjeni usmerjanju in koordiniranju delovanja samega ministrstva oziroma podrejenega upravnega organa v ministrstvu oziroma v podrejenem upravnem organu.

Tomić (1998, 167) je te akte opisal kot ene od glavnih instrumentov hierarhične urejenosti upravnega organizma, in to po eni strani z vidika vzdrževanja hierarhične mreže znotraj posameznega organa oziroma podrejenosti uslužbencev predstojniku organa in po drugi strani kot del hierarhičnega reda samih organov državne uprave, njihovih medsebojnih odnosov – nadrejenosti višjih glede na položaj na hierarhični lestvici. Po mnenju drugih teoretikov (Cijan in Grafenauer 2002, 78, 80) se ti akti sprejemajo za strokovno organiziranje služb v okviru upravnega organa, za strokovno delo uradnih oseb, za ureditev vprašanj tehnične narave ipd.

Interni posamični pravni akti poslovanja, ki se v zakonskih aktih in vladnih predpisih pojavljajo, so poimenovani: usmeritve za delo, nalogi za izvedbo določene naloge ali sprejetje določenih ukrepov, usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela, usmeritve za reševanje posameznih vprašanj, obvezna navodila za izvajanje nalog, strokovni napotki za izvajanje nalog, interna navodila, smernice, obvezujoči napotki za izvajanje nalog, navodila in odredbe za

³⁰¹ 16. člen Zakona o javnih uslužbencih.

opravljanje dela, ki jih ministri dajejo zaposlenim v upravnem organu, organom v sestavi oziroma upravnim enotam in ki jih vlada daje ministrom.³⁰²

Zakon o državni upravi vsebuje definicijo pojmov odredba in navodilo, toda v pomenu, ko sta odredba in navodilo izdana kot predpisa. Z uredbo se določijo ukrepi, ki imajo splošni pomen, z navodilom se predpiše način delovanja.³⁰³ Enako odredbo in navodilo v vlogi predpisa definira teorija. Z navodilom se predpiše, kako morajo delovati upravni organi, ko izvršujejo posamezna določila zakona ali drugega predpisa oziroma splošnega (tudi podzakonskega) akta, medtem ko se z odredbo v upravni sferi določajo ukrepi splošnega pomena (Cerar v Bohinc in drugi 2006, 103). Pojmov odredba, navodilo, usmeritve, napotki, ko predstavljajo interne posamične akte, predpisi ne definirajo.

Izhajajoč iz dikcij posameznih členov Zakona o državni upravi³⁰⁴ lahko sklepamo, da se s posamičnimi akti poslovanja ureja način dela upravnega organa. Ti akti se izdajo na primer za: izvajanje nalog, izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela, opravljanje nalog, reševanje posameznih vprašanj ipd. Vsebina teh internih aktov se nanaša torej na poslovanje upravnega organa.

Za potrebe tega dela bomo navedene posamične interne akte poslovanja poimenovali s skupnim imenom »navodila«. Navodila smo klasificirali kot posamične akte, ker se ponavadi po svojem učinkovanju nanašajo na konkreten upravni organ oziroma na funkcijo zaposlene osebe (lahko učinkuje tudi na več točno opredeljenih organov ali oseb). Po drugi strani pa se nanašajo tudi na konkretni dejanski stan.

Navodila torej niso nujno omejena na določeno osebo (tako zavezujejo nosilca funkcije v okviru upravnega organa, tudi če se konkretna oseba na tem položaju zamenja) ali na določeno časovno obdobje (ob menjavi personalne sestave organa, ki je navodilo izdal, le-ta ne prenehajo veljati, temveč veljajo do njihove spremembe)

³⁰² 23., 49., 53., 56. in 58. člen Zakona o državni upravi; 5. in 14. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije; 94. člen Zakona o javnih uslužbencih; tretji odstavek 69. člena Uredbe o upravnem poslovanju.

³⁰³ 74. člen Zakona o državni upravi.

³⁰⁴ 23., 49., 53. in 67. člen Zakona o državni upravi.

(Kerševan 2006, 2. pogl.). Ne glede na to so dovolj konkretna, da jih lahko definiramo kot posamične akte.

Navodila po mnenju nekaterih teoretikov nimajo narave pravnega akta po splošno sprejetem pojmovanju, ki velja za upravne akte (Pirnat 1996, 279). S tem se je, upošteva je navedeni vidik, moč strinjati. Toda menimo, da tudi internim navodilom lahko priznamo značaj pravnega akta, kajti zaradi hierarhične oblasti vodenja v ministrstvu (in ne zaradi izvrševanja javne oblasti oziroma delovanja državne uprave v javnem interesu) imajo tudi ti akti značaj oblastnih aktov. Z izdajo internega navodila minister ali od njega pooblaščen osebno izvršuje oblastna pooblastila vodenja, to je usmerjanja in koordiniranja v ministrstvu za zagotavljanje opravljanja dela oziroma izvajanja dejavnosti menedžmenta. Kot smo že omenili, gre za izvrševanje oblastvenih pooblastil nadrejenega organa uprave na podlagi pravnega reda, kajti ti akti vsebujejo pravne norme, ki vzpostavljajo pravno vezanost podrejenih upravnih organov in zaposlenih v upravnem organu. Navodila izdajajo predstojniki višjih upravnih organov v okviru svojih ustavnih in zakonskih pooblastil. Naslovniki navodil so zgolj zaposlene osebe v upravnem organu oziroma podrejeni upravni organi, in sicer predstojnik takega podrejenega organa in drugi zaposleni.

Navodila v vlogi aktov poslovanja ne urejajo pravic in obveznosti oziroma ne posegajo v pravni položaj njihovih naslovnikov. Lahko pa ti akti vplivajo na dejanski položaj naslovnikov (na primer: drugačen delovni čas, obveznost nadurnega dela zaradi poslovnih razlogov, drugačen poslovni čas, usposabljanje zaradi nove opreme ipd.).

Ker zaposleni v ministrstvu v svoji funkciji izvrševalcev upravnih nalog kot naslovniki upravnih navodil nimajo vzpostavljenih nobenih subjektivnih pravic nasproti predstojniku oziroma podrejeni upravni organi nasproti najvišjemu organu uprave, ta navodila ne morejo posegati v njihov pravno varovani položaj, zato tudi ni potrebno ali mogoče pravno oziroma sodno varstvo zoper izdana navodila (Antoniolli in Koja 1996, 341; Adamovich in Funk 1987, 247).

Ob tem nas zanima, kakšna je značilnost navodil v odnosu do tretjih oseb, to je do zunanjih uporabnikov upravnih storitev. Ali navodila zato, ker urejajo poslovanje

upravnih organov in s tem vplivajo na dejanski položaj tretjih oseb, lahko štejemo za eksterni akt?

Uredba o upravnem poslovanju nalaga predstojnikom upravnih organov, posebej pa ministru, pristojnemu za javno upravo, sprejem kopice aktov v zvezi z urejanjem poslovanja v upravnem organu, kar posredno vpliva tudi na dejanski položaj tretjih oseb.³⁰⁵ Če na primer minister z internim aktom poslovanja (navodilom) v okviru urejanja načina dela ministrstva spremeni način, kako lahko stranke vlagajo pisanja pri ministrstvu, ali način plačila upravne takse, ali kako lahko stranke pridejo do upravnih delavcev (število upravnih prostorov in razpoložljivih okenc, poslovni čas), menimo, da tega dokumenta ne moremo šteti za eksterni dokument. Gre namreč še vedno za interni akt poslovanja, kajti z njim se odloča o načinu poslovanja v ministrstvu in ne o zadevah oblastnega oziroma javnega značaja. V tem primeru ni neposrednega pravnega učinka nasproti tretji osebi, ne gre za urejanje oziroma poseganje v pravno varovani položaj subjektov zunaj ministrstva, v primeru, ko bi se odločalo o upravni zadevi, pa bi bilo to nedvoumno. Res pa je, da akt vpliva na dejanski položaj subjekta (ko mora le-ta, na primer, priti na ministrstvo ob drugem poslovnem času, ker se je z internim aktom poslovanja poslovni čas za stranke spremenil). Toda enako, kot smo zgoraj argumentirali za subjekte v okviru ministrstva, da samo vplivanje z internim aktom poslovanja na dejanski položaj subjektov (zaposlenih in podrejenih upravnih organov) ne pomeni poseganja v pravno varovani položaj teh subjektov, velja tudi za zunanje subjekte, na katere dejanski položaj ti akti vplivajo, da tudi oni nimajo vzpostavljenih nobenih subjektivnih pravic nasproti ministru, ki je navodilo izdal, in posledično tudi nimajo pravnega oziroma sodnega varstva zoper izdana navodila.

Navodila nimajo neposrednega pravnega učinka nasproti zaposlenim niti tretjim osebam in tako ne pomenijo splošne in abstraktne pravne regulacije v smislu predpisov, ker so naslovniki navedenih navodil le zaposleni v ministrstvu in podrejeni upravni organi oziroma tretje osebe.

³⁰⁵ 8., 11., 15., 20., 63., 64., 70., 74., 110., 113., 115., 117., 118., 163., 172. in 180. člen Uredbe o upravnem poslovanju.

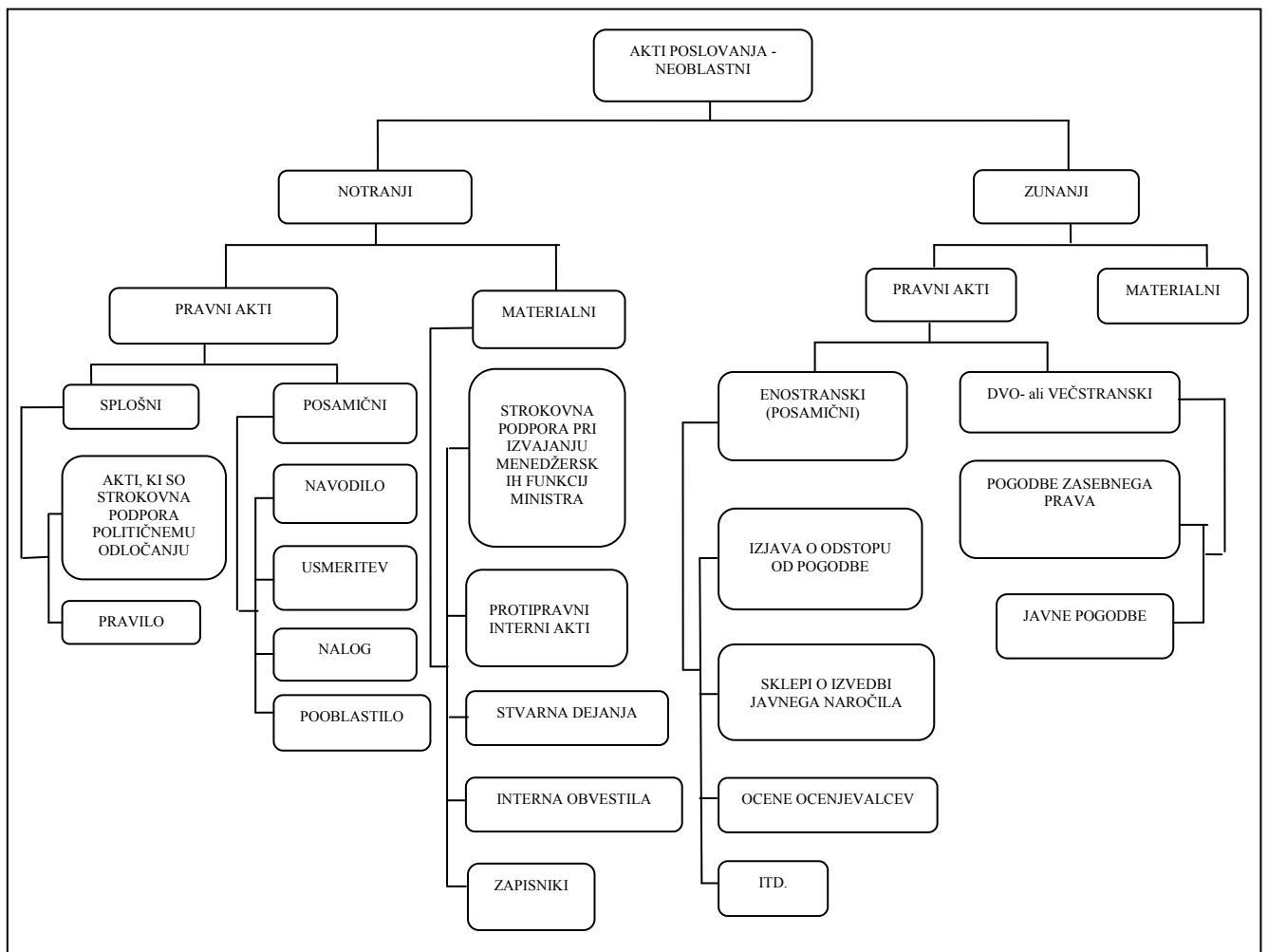
Ob tem pa moramo omeniti, da v praksi nastaja težava predvsem glede presoje zakonitosti in varstva pravic pri tistih internih aktih, ki urejajo upravne stvari, torej odločajo o oblastnih zadevah, na kar posebej opozarja teorija (Pirnat 1996, 289).³⁰⁶ Gre za interne akte z različnimi imeni, ki jih v veliki večini na ministrstvih poimenujejo navodila, po vsebini pa urejajo materijo, ki je predmet predpisov. Toda ne glede na prakso je zakon, ki ureja državno upravo, glede narave internih aktov jasen, in sicer je namen internih aktov zagotavljati opravljanje dela v okviru upravnega organa, ne pa urejati javnopravne oziroma oblastne zadeve.

Upošteva ta namen interne posamične akte lahko uvrstimo v klasifikacijo aktov uprave kot poslovne akte.

Razvrstitev aktov poslovanja prikazuje slika 5.2.

³⁰⁶ Če se z internim dokumentom urejajo pravice in obveznosti ali interpretirajo zakoni, ima ta dokument naravo predpisa ne glede na to, da ni bil objavljen. Ustavno sodišče bi moralo presojati zakonitost takega akta (materialno stališče – presoja po vsebini).

Slika 5.2: Razvrstitev aktov poslovanja (neoblastni)



5.3 SKLEPNE UGOTOVITVE

Namen tega poglavja je bil uvrstiti akte, ki jih izdaja minister v vlogi menedžerja pri vodenju ministrstva in ki smo jih po vsebini obravnavali v tretjem poglavju te disertacije, kot novo skupino v klasifikacijo aktov uprave, ki je sprejeta v upravno-pravni teoriji. Akti uprave so klasificirani na različne načine. Mi smo prevzeli klasifikacijo aktov, ki deli akte uprave na upravne (javno-pravne, oblastne) akte in akte poslovanja (neoblastne). Teorija kot akte poslovanja deklarira le tiste akte, ki se izdajajo za zastopanje države kot pravne osebe v okviru upravljanja in razpolaganja s premoženjem države. Aktov za izvajanje vodenja ministrstva, to je aktov za

usmerjanje in koordiniranje poslovanja v ministrstvu, teorija v klasifikaciji aktov uprave posebej ne omenja. Označeni so le kot interni akti ministrstva.

Bistveni namen določb internih splošnih pravnih aktov poslovanja je usmerjanje delovanja zaposlenih in drugih virov v ministrstvu oziroma v podrejenih organih. Ti akti ne omejujejo pravic ali vzpostavljajo obveznosti v pravnem pomenu, torej ne urejajo pravic in obveznosti subjektov, lahko pa drugače vplivajo na subjekte, in sicer tako, da lahko vplivajo na njihov dejanski položaj.

Tudi interni posamični poslovni akti so namenjeni usmerjanju in koordiniranju delovanja samega ministrstva oziroma podrejenega upravnega organa v ministrstvu oziroma v podrejenem upravnem organu. Za potrebe te naloge smo te akte poimenovali navodila. Navodila se ponavadi po svojem učinkovanju nanašajo na konkreten upravni organ oziroma na funkcijo zaposlene osebe (lahko učinkuje tudi na več točno opredeljenih organov ali oseb). Po drugi strani pa se nanašajo tudi na konkretni dejanski stan. Namen internih aktov je zagotavljati opravljanje dela v okviru upravnega organa, ne pa urejati javnopravne oziroma oblastne zadeve.

Interni akti poslovanja, tako splošni kot posamični, so po svoji naravi lahko pravni ali materialni. Pravni značaj internih aktov poslovanja, splošnih in posamičnih, izhaja iz dejstva, da gre za izvajanje oblastvenih pooblastil nadrejenega organa do podrejenega organa uprave oziroma predstojnika organa do zaposlenih v organu na podlagi pravnega reda. Ti akti imajo značaj oblastnih aktov, toda ne v pomenu javne oblasti oziroma javnopravnih zadev, pač pa v pomenu hierarhične oblasti vodenja.

Menimo, da je treba interne akte poslovanja, splošne in posamične, kot posebno skupino uvrstiti v klasifikacijo aktov uprave. Klasifikacijo aktov, ki je sprejeta v teoriji in upravni praksi, zato sistemsko dopolnjujemo. V skupino neoblastnih aktov, aktov poslovanja, vključujemo akte menedžmenta v upravnem organu, ki odražajo izvajanje vodstvene dejavnosti, to je usmerjanje in koordiniranje poslovanja (menedžmenta) skozi menedžerske funkcije planiranja, organiziranja, vodenja in nadziranja oziroma za usmerjanje in nadziranje delovanja podrejenega organa od nadrejenega upravnega organa. Gre za interne akte, akte z učinkom znotraj ministrstva oziroma državne uprave, za katere je značilno, da nimajo pravnih posledic.

S teoretično razpravo in utemeljitvami smo uresničili šesti cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju te naloge, in utemeljili prvo izvedeno hipotezo te disertacije.

6 RAZISKAVA

6.1 UVOD

V okviru poglavja 3.3 smo obravnavali delovanje ministra, ki prek menedžerskih funkcij določa tekočo politiko v ministrstvu. Tekočo politiko minister izvaja s sprejemanjem odločitev v obliki različnih aktov. V 5. poglavju smo obravnavali razliko med upravnimi akti in akti poslovanja ter ugotovili, da so akti poslovanja poleg tega, da so instrumenti, ki predstavljajo zastopanje državne organizacije v okviru upravljanja z državnim premoženjem, tudi akti vodenja za usmerjanje delovanja zaposlenih in drugih virov v ministrstvu. V okviru menedžerskih funkcij smo definirali vrsto aktov poslovanja, ki naj bi jih minister sprejel. To smo poimenovali kot regulatorno urejenost poslovanja. Regulatorna urejenost poslovanja v ministrstvu pomeni, upoštevajoč njegovo naravo delovanja, sprejetje različnih ukrepov in instrumentov, v prvi vrsti predvsem v obliki splošnih aktov poslovanja, ki obsegajo različne programske dokumente ter interne splošne pravne akte za izvajanje funkcij planiranja, organiziranja, vodenja in nadziranja delovanja v ministrstvu. Temeljni cilj raziskave, ki je predmet tega poglavja, je bil v vseh ožjih ministrstvih (brez organov v sestavi) ugotoviti, ali je vodstvo ministrstva sprejelo določene akte, ki pomenijo izvajanje vodstvene dejavnosti v ministrstvu v smislu izvajanje tekoče politike in posledično potrditev oziroma zavrnitev drugo postavljene izvedbene hipoteze v tej disertaciji.

6.2 METODA ZBIRANJA PODATKOV

Za raziskavo »Splošni akti, ki zadevajo poslovanje ministrstva« smo se odločili zbrati podatke z anketnim vprašalnikom. Vprašalnike smo poslali vsem 15 ministrstvom. Spraševali smo jih po splošnih internih aktih, ki zadevajo poslovanje v ožjih ministrstvih (brez organov v sestavi). Anketni vprašalnik smo opremili s spremnim dopisom in ga naslovili na generalnega sekretarja v posameznem ministrstvu.

Vprašalnike skupaj z dopisi smo poslali na e-naslove ministrstev, ki so jih ministrstva objavila v skladu z zahtevami zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. V spremnem dopisu smo anketirance seznanili z razlogom in namenom izvedbe ankete ter jih zaprosili za sodelovanje. Zaprosili smo jih, da izpolnjen vprašalnik vrnejo v 20 dneh na navedeni e-naslov.

Prošnjo po podatkih v anketi smo utemeljevali z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. V dopisu smo tudi navedli, da zaproseni podatki ne pomenijo kršitve varstva zaščitenih podatkov (kot so na primer osebni podatki ali tajni podatki itd.), in jim zaradi njihove motiviranosti za pozitiven odnos do anketiranja obljubili, da bodo na njihovo željo prejeli obdelane podatke raziskave.

Anketne liste smo opredelili v obliki excelove tabele, in sicer:

- 1) Po vrsticah smo primeroma opisno opredelili vsebino nekaterih aktov poslovanja in ministrstva zaprosili, da v vrsticah napišejo naslove vseh veljavnih aktov poslovanja, ki so bili v ministrstvu sprejeti in še veljajo. Opozorili smo jih, da pri navedbi aktov upoštevajo, da gre le za tiste splošne akte, ki so pravnega (pravilniki, pravila, navodila splošnega značaja) in poslovnega značaja (vizija, plani, programi) ter se nanašajo le na poslovanje ministrstva v pogledu planiranja, organiziranja, vodenja in nadzora v ožjem ministrstvu, brez organov in organizacij v sestavi.
- 2) Pri vsakem veljavnem aktu poslovanja je bilo treba v preglednico poleg naslova akta vpisati še naslednje podatke: osebo, ki je akt sprejela, kdaj je bil akt izdan in kje je bil akt objavljen. O osebi, ki je sprejela akt, sta bila mogoča dva odgovora: ali ga je sprejel minister ali druga oseba. Tudi o objavi akta je bilo mogočih več odgovorov, in sicer, ali je akt objavljen na spletni strani ministrstva, na interni spletni strani ministrstva, na oglasni deski, ni bil objavljen ali je bil objavljen drugje.

Preden smo vprašalnike poslali vsem ministrstvom, smo z vidika vsebinske ustreznosti preverili vprašalnik na enem od ministrstev. Vprašalnike smo ministrstvom poslali 17. februarja 2009. Izpolnjene anketne vprašalnike smo zbirali do 24. marca 2009, ko je bilo vrnjenih pet izpolnjenih vprašalnikov. Na ministrstva, ki se niso odzvala v roku, smo 24. marca 2009 ponovno poslali vljudnostno pismo s prošnjo po sodelovanju. V dodatnem roku smo odgovore prejeli še od treh ministrstev, toda le dve ministrstvi sta poslali izpolnjena anketna vprašalnika. Eno od

ministrstev je odgovorilo, da zaradi prezasedenosti zaposlenih anketnega vprašalnika ne morejo izpolniti. Raziskavo smo zaključili 30. aprila 2009. Po tem datumu smo naknadno prejeli izpolnjena anketna vprašalnika še z dveh ministrstev. Odgovorilo je deset ministrstev, izpolnjene vprašalnice smo prejeli od devetih ministrstev, pet ministrstev ni odgovorilo.

6.3 UREJANJE IN PREGLED PODATKOV (REZULTATI)

Po ugotovitvah, ki izhajajo iz predhodnih poglavij te disertacije, bomo akte poslovanja za namen urejanja podatkov iz anketnih vprašalnikov strukturirali na več načinov, in sicer glede na akte poslovanja v skupino aktov, ki jih mora minister obvezno sprejeti na podlagi predpisov, in v skupino aktov, glede katerih je odločitev o sprejemu v lastni presoji ministra. Te akte je mogoče nadalje strukturirati glede na programske in pravne akte. Akte poslovanja je mogoče strukturirati tudi po funkcijah menedžmenta.

V nadaljevanju prikazujemo pregled podatkov obdelave anketnih vprašalnikov, ki smo jih razvrstili po ministrstvih. Podatke iz vrnjenih anketnih vprašalnikov smo vnesli v ustrezne preglednice tako, da so razvidni podatki po posameznih pokazateljih glede aktov poslovanja po ministrstvih.

Upošteva je cilj raziskave je bilo najpomembnejše vprašanje, ki smo ga v anketnem vprašalniku postavili, prvo vprašanje o tem, katere akte poslovanja so v anketiranih ministrstvih sprejeli. Opisana razvrstitev aktov je razvidna iz spodnjih preglednic.

Programski in pravni akti, ki jih minister sprejema na podlagi predpisov, in tisti, ki jih sprejema po svoji presoji, so razvidni iz preglednice 6.1.

Preglednica 6.1: Programski in pravni akti poslovanja, sprejeti na podlagi predpisa in po lastni presoji ministra

Št.	AKTI, KI JIH MINISTER MORA SPREJETI	Št.	AKTI, KI JIH MINISTER SPREJME PO SVOJI PRESOJI
	Programski akti		Programski akti
1	Predlog finančnega načrta	1	Poslovni načrt za ministrstvo
2	Predlog načrta razvojnih programov	2	Letni program dela
3	Predlog načrta pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem		
4	Predlog načrta pridobivanja in razpolaganja s premičnim premoženjem		
5	Predlog načrta nabav in gradenj		
6	Predlog načrta javnih naročil		
7	Predlog kadrovskega načrta		
8	Program izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja		
9	Varnostna politika		
10	Varnostni načrt tehničnih in organizacijskih ukrepov varovanja podatkov		
11	Načrt notranjih revizij		
12	Načrt varovanja tajnih podatkov		
	Pravni akti		Pravni akti
1	Akt o organizaciji in sistemizaciji	1	Akt za oblikovanje poslovnega načrta
2	Akt o finančnem poslovanju	2	Akt o izobraževanju
3	Akt o varovanju osebnih podatkov	3	Akt o dostopu do informacij javnega značaja
4	Akt o varovanju tajnih podatkov	4	Akt o poslovanju z dokumentarnim gradivom
5	Akt o upravljanju z opremo in delovnimi sredstvi	5	Akt o podpisovanju dokumentov
6	Akt o postopkih in ukrepih pri delovanju in vzdrževanju informacijskega okolja	6	Akt o poslovanju s strankami
7	Akt o notranji reviziji	7	Akt o delovnem, poslovnem času in uradnih urah
8	Akt o izvajanju lastne dejavnosti	8	Akt o uporabi mobilnih telefonov

Št.	AKTI, KI JIH MINISTER MORA SPREJETI	Št.	AKTI, KI JIH MINISTER SPREJME PO SVOJI PRESOJI
9	Akt o zagotavljanju javnosti dela in komuniciranje z javnostmi	9	Akt o javnem naročanju po ZJN
10	Akt o vzdrževanju reda in varovanju prostorov (Hišni red)	10	Akt o javnem naročanju naročil majhne vrednosti
11	Akt o računovodstvu		

Po menedžerskih funkcijah akte poslovanja razdelimo na tiste, ki se nanašajo na planiranje, organiziranje, vodenje in nadziranje. Akti, ki izhajajo iz funkcije planiranja in organiziranja, so prikazani v preglednici 6.2, akti, ki izhajajo iz funkcij vodenja in nadziranja, pa so prikazani v preglednici 6.3.

Preglednica 6.2: Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcij planiranja in organiziranja

Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcije planiranja	Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcije organiziranja
Predlog finančnega načrta	Akt o organizaciji in sistemizaciji
Predlog načrta razvojnih programov	Akt o finančnem poslovanju
Predlog načrta pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem	Akt o varovanju osebnih podatkov
Predlog načrta pridobivanja in razpolaganja s premičnim premoženjem	Akt o varovanju tajnih podatkov
Predlog načrta nabav in gradenj	Akt o upravljanju z opremo in delovnimi sredstvi
Predlog načrta javnih naročil	Akt o postopkih in ukrepih pri delovanju in vzdrževanju informacijskega okolja
Predlog kadrovskega načrta	Akt o izvajanju lastne dejavnosti
Program izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja	Akt o zagotavljanju javnosti dela in komuniciranje z javnostmi
Varnostna politika	Akt o vzdrževanju reda in varovanju prostorov (Hišni red)
Varnostni načrt tehničnih in organizacijskih ukrepov varovanja podatkov	Akt o izobraževanju
Načrt notranjih revizij	Akt o dostopu do informacij javnega značaja
Načrt varovanja tajnih podatkov	Akt o poslovanju z dokumentarnim gradivom
Poslovni načrt za ministrstvo	Akt za oblikovanje poslovnega načrta
Letni program dela	Akt o poslovanju s strankami

Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcije planiranja	Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcije organiziranja
	Akt o delovnem, poslovnem času in uradnih urah
	Akt o uporabi mobilnih telefonov
	Akt o javnem naročanju po ZJN
	Akt o javnem naročanju naročil majhne vrednosti

Preglednica 6.3: Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcij vodenja in nadziranja

Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcije vodenja	Akti poslovanja, ki izhajajo iz funkcije nadziranja
Akt o podpisovanju dokumentov	Akt o notranji reviziji
Akt o organizaciji in sistemizaciji	
Akt o finančnem poslovanju	
Akt o varovanju osebnih podatkov	
Akt o postopkih in ukrepih pri delovanju in vzdrževanju informacijskega okolja	
Akt o varovanju tajnih podatkov	
Akt o zagotavljanju javnosti dela in komuniciranje z javnostmi	
Akt o dostopu do informacij javnega značaja	
Akt o poslovanju z dokumentarnim gradivom	
Akt o javnem naročanju po ZJN	
Akt o javnem naročanju naročil majhne vrednosti	

Akte, ki jih minister mora sprejeti na podlagi predpisov, in tiste, ki jih sprejme po svoji presoji, lahko strukturiramo v več skupin:

- I. skupina: akti poslovanja, ki so podlaga za akte vlade;
- II. skupina: akti poslovanja, katerih obvezen sprejem je določen v zakonu ali podzakonskem aktu, vladni uredbi ali pravilniku, ki ga sprejme minister;
- III. skupina: akti poslovanja, katerih sprejem obvezuje zakon ali podzakonski akt le za nekatera ministrstva zaradi posebne dejavnosti, ki jo ta ministrstva opravljajo;
- IV. skupina: akti poslovanja, ki jih minister sprejme po svoji presoji;

- V. skupina: akti iz IV. skupine, ki so bili v anketnih vprašalnikih dodatno navedeni.

Akti poslovanja iz I. in II. skupine so prikazani v preglednici 6.4. V preglednici so navedeni število sprejetih aktov in odstotne točke sprejetih aktov. Odstotne točke smo računali od zmnožka števila anketiranih ministrstev in števila aktov v posamezni skupini, s tem da smo v I. skupini odstotne točke računali za programske akte (9 ministrstev X 8 aktov = 100 %), v II. skupini smo odstotne točke ločeno računali za programske akte (9 ministrstev X 2 akta = 100 %) in za pravne akte (9 ministrstev X 8 aktov = 100 %)

Preglednica 6.4: Akti poslovanja iz I. in II. skupine

Zap. št.	I. skupina	Št.	%	Zap. št.	II. skupina	Št.	%
	Programski akti		Σ 100		Programski akti		Σ 27,9
1	Predlog finančnega načrta	9	12,5	1	Varnostni načrt tehničnih in organizacijskih ukrepov varovanja podatkov	0	0
2	Predlog načrta razvojnih programov	9	12,5	2	Načrt notranjih revizij	5	27,77
3	Predlog načrta pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem	9	12,5		Pravni akti poslovanja		
4	Predlog načrta pridobivanja in razpolaganja s premičnim premoženjem	9	12,5		a) Določeni z zakonom		Σ 50
5	Predlog načrta nabav in gradenj	9	12,5	1	Akt o organizaciji in sistemizaciji	9	12,5
6	Predlog načrta javnih naročil	9	12,5	2	Akt o finančnem poslovanju	9	12,5
7	Predlog kadrovskega načrta	9	12,5	3	Akt o varovanju osebnih podatkov	9	12,5
8	Program izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja	9	12,5	4	Akt o notranji reviziji	9	12,5
					b) Določeni z uredbo vlade		Σ 19,42

Zap. št.	I. skupina	Št.	%	Zap. št.	II. skupina	Št.	%
				5	Akt o upravljanju z opremo in delovnimi sredstvi	2	2,77
				6	Akt o postopkih in ukrepih pri delovanju in vzdrževanju informacijskega okolja	3	4,16
				7	Akt o zagotavljanju javnosti dela in komuniciranje z javnostmi	4	5,55
				8	Akt o vzdrževanju reda in varovanju prostorov (Hišni red)	5	6,94

V preglednici 6.5 so navedeni število aktov in odstotne točke vseh sprejetih aktov iz II. skupine. Odstotne točke smo računali od zmnožka števila anketiranih ministrstev in števila aktov v skupini (9 ministrstev X 10 aktov = 100 %).

Preglednica 6.5: Število in odstotne točke aktov poslovanja II. skupine, ki so jih sprejela anketirana ministrstva

Zap. št.	II. skupina	Število	%
1	Varnostni načrt tehničnih in organizacijskih ukrepov varovanja podatkov	0	0
2	Načrt notranjih revizij	5	5,5
3	Akt o organizaciji in sistemizaciji	9	10
4	Akt o finančnem poslovanju	9	10
5	Akt o varovanju osebnih podatkov	9	10
6	Akt o notranji reviziji	9	10
7	Akt o upravljanju z opremo in delovnimi sredstvi	2	2,22
8	Akt o postopkih in ukrepih pri delovanju in vzdrževanju informacijskega okolja	3	3,33

Zap. št.	II. skupina	Število	%
9	Akt o zagotavljanju javnosti dela in komuniciranje z javnostmi	4	4,44
10	Akt o vzdrževanju reda in varovanju prostorov (Hišni red)	5	5,55
	SKUPAJ	55	∑ 61

Akte poslovanja, njihovo število in odstotne točke sprejetih aktov iz IV. skupine prikazuje preglednica 6.6. Odstotne točke smo računali od zmnožka števila anketiranih ministrstev in števila aktov v skupini, s tem da smo odstotne točke posebej računali za programske akte (9 ministrstev X 2 akta = 100 %) in posebej za pravne akte (9 ministrstev X 9 aktov = 100 %).

Podatke o viziji, poslanstvu in temeljnih usmeritvah smo pridobili s spletnih strani vseh petnajstih ministrstev. Odstotne točke smo izračunali upoštevaje število vseh petnajstih ministrstev.

Preglednica 6.6: Akti poslovanja iz IV. skupine, ločeno po programskih in pravnih aktih

Zap. št.	IV. skupina	Število	%
	Programski akti		
	Vizija, poslanstvo, temeljni cilji	11	73
			∑ 16,6
1	Poslovni načrt za ministrstvo	0	0
2	Letni program dela	3	16,6
	Pravni akti poslovanja		
			∑ 50,57
1	Akt o izobraževanju	6	7,40
2	Akt o dostopu do informacij javnega značaja	3	3,70
3	Akt o poslovanju z dokumentarnim gradivom	6	7,40
4	Akt za oblikovanje poslovnega načrta	0	0
5	Akt o delovnem, poslovnem času in uradnih urah	3	3,70

Zap. št.	IV. skupina	Število	%
6	Akt o uporabi mobilnih telefonov	7	8,64
7	Akt o javnem naročanju po ZJN	4	4,93
8	Akt o javnem naročanju naročil majhne vrednosti	6	7,40
9	Akt o podpisovanju dokumentov	6	7,40

V preglednici 6.7 so navedeni število aktov in odstotne točke sprejetih aktov iz IV. skupine. Odstotne točke smo računali od zmnožka števila anketiranih ministrstev in števila aktov v skupini (9 ministrstev X 11 aktov = 100 %).

Preglednica 6.7: Število in odstotne točke vseh aktov poslovanja IV. skupine, ki so jih sprejela anketirana ministrstva

Zap. št.	IV. skupina	Število	%
1	Poslovni načrt za ministrstvo	0	0
2	Letni program dela	3	3,40
3	Akt o izobraževanju	6	6,81
4	Akt o dostopu do informacij javnega značaja	3	3,40
5	Akt o poslovanju z dokumentarnim gradivom	6	6,81
6	Akt za oblikovanje poslovnega načrta	0	0
7	Akt o delovnem, poslovnem času in uradnih urah	3	3,40
8	Akt o uporabi mobilnih telefonov	7	7,95
9	Akt o javnem naročanju po ZJN	4	4,54
10	Akt o javnem naročanju naročil majhne vrednosti	6	6,81
11	Akt o podpisovanju dokumentov	6	6,81
	SKUPAJ	44	∑ 49,93

Akte poslovanja V. skupine prikazuje preglednica 6.8. Akte poslovanja iz IV. skupine, ki so jih ministrstva sprejela in navedla v anketnem vprašalniku, smo v preglednici poimensko navedli in jih razvrstili glede na to, koliko aktov z enako tematiko je bilo sprejetih po posameznih ministrstvih.

Preglednica 6.8: Nazivi in število aktov V. skupine po podatkih iz izpolnjenih anketnih vprašalnikov

Zap. št.	V. skupina	Število
1	Akt o stroških reprezentance	2
2	Akt o uporabi službenih vozil	2
3	Akt o uporabi parkirnih mest in plačilnih kartic	3
4	Akt o upravljanju z umetniško zbirko	1
5	Požarni red	1
6	Akt za izvajanje postopka priprave opreme informacijske tehnologije ob prihodu in odhodu uslužbenca	3
7	Akt o pogojih, postopku izbora in financiranja projektne dela ter o sodelovanju zunanjih sodelavcev v strokovnih telesih ministrstva	1
8	Akt o kolegijih, projektih skupinah in drugih delovnih telesih ministrstva	1
9	Akt o aktivnostih na področju investicij in investicijskega vzdrževanja	1
10	Akt o ravnanju javnih uslužbencev kot fizičnih oseb v projektih medinstitucionalnega sodelovanja	1
11	Akt o postopku oddaje obrambnih in zaupnih naročil	1
12	Akt o izvajanju rednega zadovoljstva strank v ministrstvu	1
13	Akt o postopku pripravljanja in izdajanja internih splošnih aktov in predpisov	1
14	Akt o žigih in stampiljkah	1
15	Akt o kadrovskega poslovanju	1
16	Navodilo o opravljanju občasnega dela študentov in dijakov	2
17	Navodilo o uporabi konferenčne sobe	1
18	Akt o počitniški dejavnosti ministrstva	1
19	Akt o izvajanju video nadzora v ministrstvu	1
20	Akt o popisu sredstev in obveznosti ministrstva	1
21	Akt o ravnanju z osebjem pod vplivom alkohola in drugih psihoaktivnih substanc	1
22	Akt o poteku letnih razgovorov z zaposlenimi	1

V nadaljevanju si oglejmo število in odstotne točke vrnjenih vprašalnikov po ministrstvih, razvrščenih po odgovorih na drugo vprašanje o tem, kdo v ministrstvu je akt sprejel. Izbirati je bilo mogoče med dvema možnostma. Odstotne točke smo izračunali od skupaj 209 aktov, sprejetih v vseh devetih ministrstvih. Upoštevali smo

akte iz vseh petih skupin, ki so bili v anketnih vprašalnikih navedeni. Podatki so razvidni iz preglednice 6.9.

Preglednica 6.9: Oseba, ki je akt izdala (sprejela)

Zap. št.	Oseba, ki je akt izdala	Število	%
1	Minister	205	98,08
2	Druga oseba	4	1,92
3	Skupaj	209	100

V preglednici 6.10 smo pri aktih poslovanja iz posameznih skupin navedli podatke o številu aktov, sprejetih v mandatu ministra v času izvajanja ankete.

Preglednica 6.10: Število aktov poslovanja po skupinah, sprejetih v mandatu ministra v času izvajanja ankete

Skupine aktov	Ministrstvo									Skupaj akti
	MNZ	MVZT	MZP	MDDSZ	MKGP	MŠŠ	MZZ	MJU	MOP	
	Št.	Št.	Št.	Št.	Št.	Št.	Št.	Št.	Št.	
I.	9	9	9	9	9	9	9	9	9	81
II.	1	1	0	0	2	1	1	1	2	9
III.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV.	0	0	4	0	1	1	1	1	2	10
V.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Skupaj akti	10	10	13	9	12	11	11	11	14	101

Preglednica 6.11 prikazuje skupno število aktov poslovanja II. in IV. skupine po vseh anketiranih ministrstvih in odstotne točke, ki smo jih izračunali od skupnega števila aktov, sprejetih v mandatu ministra v času izvajanja ankete, po vseh anketiranih ministrstvih (101 aktov = 100 %).

Preglednica 6.11: Skupno število in odstotne točke aktov poslovanja II. in IV. skupine, sprejetih po vseh anketiranih ministrstvih v mandatu ministra v času izvajanja ankete

Skupine aktov	Akti skupaj po ministrstvih	%
II.	9	8,91
IV.	10	10,10
SKUPAJ	19	19,01

Preglednica 6.12 prikazuje nazive in število aktov poslovanja iz II. in IV. skupine, sprejetih v mandatu ministra v času izvajanja ankete.

Preglednica 6.12: Nazivi in število aktov poslovanja iz II. in IV. skupine, sprejetih v mandatu ministra v času izvajanja ankete

II. skupina	Število	IV. skupina	Število
Akt o organizaciji in sistemizaciji	5	Letni program dela	3
Letni načrt notranjih revizij	2	Akt o podpisovanju dokumentov	2
Akt o varovanju osebnih podatkov	1	Akt o javnem naročanju po ZJN	1
Akt o notranji reviziji	1	Akt o javnem naročanju naročil majhne vrednosti	1
		Akt o delovnem, poslovnem času in uradnih urah	3
Skupaj	9	Skupaj	10

V naslednji preglednici 6.13 prikazujemo akte poslovanja glede na način objave. Izbirati je bilo mogoče med štirimi možnostmi. Preglednica vsebuje število in odstotne točke glede na skupno število vrnjenih in izpolnjenih anketnih vprašalnikov, razvrščenih po odgovorih na vprašanje o tem, kje je bil akt objavljen. Odstotne točke smo izračunali od skupaj 209 aktov, sprejetih v vseh devetih ministrstvih.

Preglednica 6.13: Objava aktov poslovanja

Zap. št.	Objava	Število	%
1	Spletna stran ministrstva	12	5,74
2	Interna spletna stran ministrstva	68	32,5

3	Oglasna deska	41	19,61
4	Ni objavljen	88	42,10
	Skupaj	209	99,95

6.4 ANALIZA REZULTATOV (RAZPRAVA) IN PREVERJANJE IZVEDENE HIPOTEZE

Namen raziskave je bil ugotoviti, katere akte poslovanja imajo ministrstva in katere od teh aktov so sprejeli ministri, ki so imeli mandat v času izvajanja ankete, ter kakšna je obveščenost o teh aktih med zaposlenimi.

Ugotovitev, katere akte poslovanja so sprejela posamezna ministrstva, je pomembna za opredelitev, kako ministri izvajajo dejavnost menedžmenta v ministrstvih.

Rezultati iz anketnih vprašalnikov med drugim kažejo naslednje:

1. programske dokumente iz I. skupine so sprejela vsa ministrstva (preglednica 6.4);
2. programski dokumenti iz II. skupine so bili sprejeti le v nekaterih ministrstvih, in sicer skupaj v povprečju 27,9 % (preglednica 6.4);
3. pravne akte poslovanja iz II. skupine, katerih sprejem je obvezen po zakonu, so sprejela vsa anketirana ministrstva, kar predstavlja 50 % vseh pravnih aktov poslovanja iz II. skupine (preglednica 6.4);
4. pravne akte iz II. skupine, katerih sprejem narekujejo vladne uredbe, so sprejeli v anketiranih ministrstvih le v obsegu 19,42 % (preglednica 6.4);
5. vseh aktov poslovanja II. skupine, ki so jih sprejela anketirana ministrstva, je 61 % (preglednica 6.5);
6. med programskimi dokumenti iz IV. skupine poslovni načrt za ministrstvo ni bil sprejet v nobenem ministrstvu, letni program dela pa le v treh od devetih ministrstev, kar predstavlja 16,6 % (preglednica 6.6);
7. pravni akti iz IV. skupine so sprejeti v anketiranih ministrstvih le v obsegu 50,57 % (preglednica 6.6);
8. vseh aktov poslovanja IV. skupine, ki so jih sprejela anketirana ministrstva, je 49,93 % (preglednica 6.7);

9. vsako anketirano ministrstvo je sprejelo v povprečju po en akt iz V. skupine in le pet posameznih aktov je bilo sprejetih v več ministrstvih, in sicer v treh ministrstvih sta bila sprejeta po dva istovrstna akta in v dveh ministrstvih so bili sprejeti trije istovrstni akti (preglednica 6.8);
10. primeri, ko akta ni izdal minister, so bili štirje (1,9 %) (preglednica 6.9);
11. aktov poslovanja, ki so jih sprejeli ministri, ki so imeli mandat v času izvajanja ankete, je v vseh anketiranih ministrstvih skupaj 101 od 209 aktov (preglednica 6.10);
12. aktov poslovanja II. in IV. skupine, ki so jih sprejeli ministri, ki so imeli mandat v času izvajanja ankete, je po vseh anketiranih ministrstvih 19,01 %, od tega je aktov iz II. skupine 8,91 %, aktov iz IV. skupine pa 10,10 % (preglednica 6.11);
13. ministri, ki so imeli mandat v času izvajanja ankete, so sprejeli akt o organizaciji in sistemizaciji (II. skupina) le v petih primerih; akt o podpisovanju dokumentov (IV. skupina) v dveh primerih in letni program dela (IV. skupina) le v treh primerih (preglednica 6.12);
14. anketirana ministrstva so na interni spletni strani objavila 68 aktov (32,5 %), na oglasni deski 41 aktov (19,61 %), neobjavljenih je bilo 88 aktov (42,10 %), če odštejemo akte iz I. skupine, pa je bilo neobjavljenih 16 aktov (7,65 %), na spletni stani je bilo objavljenih 12 aktov (5,74 %) (preglednica 6.13).

Podatke o viziji, poslanstvu in temeljnih usmeritvah je objavilo 11 ministrstev od 15, kar predstavlja 73 % (preglednica 6.6).

Tovrstnih teoretičnih raziskav na upravnem niti upravno-pravnem področju nismo zasledili.

Čeprav odgovori v anketnih vprašalnikih niso popolni v zvezi z akti iz I. skupine, je dejstvo, da so te akte sprejela vsa ministrstva. To so namreč akti, ki so podlaga za akte vlade, nad katerimi ima le-ta nadzor in za katere je vlada odgovorna. V veliki večini te akte nato sprejme državni zbor.

Glede na to, da je naloga vsakega novega ministra, da ob nastopu svoje funkcije postavi cilje in naloge, pripravi program dela ter na podlagi tega ugotovi, ali obstoječa organizacijska struktura in sistemizacija v ministrstvu ustrezata ciljem in nalogam

novega vodstva, ter ob dejstvu, da so od začetka mandata aktualnih ministrov do izvedbe ankete po ministrstvih pretekli štirje meseci, bi pričakovali, da bi velika večina ministrov sprejela svoje programe dela ter uskladila organizacijsko strukturo in sistemizacijo z nalogami in zastavljenimi cilji poslovanja. Med programskimi akti iz II. skupine so načrt notranjih revizij sprejeli v petih anketiranih ministrstvih, kar predstavlja 27,77 % vseh programskih dokumentov II. skupine (preglednica 6.4), toda le dva ministra, ki sta imela mandat v času izvajanja ankete, sta sprejela svoj načrt revizij (preglednica 6.12). Ta akt je letni dokument, zato ga mora minister sprejeti vsako leto. Ostalih programskih dokumentov ministrstva nimajo. Med pravnimi akti iz II. skupine imajo akt o organizaciji in sistemizaciji vsa ministrstva, toda le pet aktualnih ministrov od devetih je sprejelo spremembe in dopolnitve akta o organizaciji in sistemizaciji. Iz vprašalnika ni mogoče razbrati, ali gre za organizacijske spremembe ali le za spremembe sistemizacije. Ostali akti iz II. skupine, katerih sprejem je obvezen po zakonu, so akt o finančnem poslovanju, o varovanju osebnih podatkov in akt o notranji reviziji ter so jih sprejela vsa anketirana ministrstva (preglednica 6.4). Drugi akti, katerih sprejem nalagajo vladne uredbe ali pravilniki, so bili sprejeti v obsegu 19,42 %. Analiza rezultatov pokaže, da čeprav je sprejem aktov iz II. skupine obvezen, so ti akti v ministrstvih v povprečju sprejeti le v obsegu 61 % (preglednica 6.5).

Med programskimi dokumenti iz IV. skupine poslovni načrt za ministrstvo ni bil sprejet v nobenem ministrstvu, letni program dela pa le v treh od devetih ministrstvih. Med pravnimi akti iz IV. skupine je bil sprejet v sedmih ministrstvih akt o uporabi mobilnih telefonov. Nadalje so bili v šestih ministrstvih sprejeti akt o izobraževanju, akt o poslovanju z dokumentarnim gradivom, akt o podpisovanju dokumentov in akt o javnem naročanju majhne vrednosti. Akt o javnem naročanju po ZJN je bil sprejet v štirih ministrstvih. Akt o dostopu do informacij javnega značaja in akt o delovnem, poslovnem času in uradnih urah pa sta bila sprejeta v treh ministrstvih (preglednica 6.6).

Med akti iz V. skupine, razen akta za izvajanje postopka priprave opreme informacijske tehnologije ob prihodu in odhodu uslužbenca in akta o uporabi parkirnih mest, ki sta bila sprejeta v treh ministrstvih, ter akta o stroških reprezentance, akta o uporabi službenih vozil in akta o opravljanju občasnega dela študentov in dijakov, ki

so bili sprejeti vsak v dveh ministrstvih, so bili vsi ostali akti iz V. skupine različni po ostalih ministrstvih. Iz rezultatov, ki se nanašajo na V. skupino, je mogoče razbrati, da so akti V. skupine zelo različni in razen štirih primerov se po ministrstvih ne pojavljajo. Eden od razlogov je v različni dejavnosti ministrstev, toda večina aktov je take vsebine, da bi bili koristni za vsa ministrstva.

Rezultati nam dajo sklepati, da je intenzivnost pri sprejemanju aktov, če izvzamemo I. skupino, in sicer iz zgoraj navedenega razloga, relativno nizka. Akti iz III. skupine so specifični za posamezna ministrstva, zato niso pravi pokazatelj stanja o aktih poslovanja v ministrstvu, akti iz V. skupine pa ravno tako kažejo na potrebo posamičnih ministrstev, da nekatera področja poslovanja uredijo konkretnije. Za raziskavo so bili pomembni predvsem podatki o aktih iz II. in IV. skupine, ravno ti podatki pa kažejo, da je intenzivnost pri sprejemanju aktov dokaj nizka. Akti iz II. skupine so bili sprejeti v povprečju okrog 60-odstotno (preglednica 6.5), akti iz IV. skupine pa v povprečju okrog 50-odstotno (preglednica 6.7).

Izhajajoč iz zakonske določbe, da minister vodi ministrstvo, ima le on pooblastilo, da sprejema odločitve v zvezi s poslovanjem, razen v primeru, da za določene odločitve posebej pisno pooblasti določeno osebo. Zato smo v anketnem vprašalniku postavili vprašanje, kdo je akt podpisal. Od vseh aktov je 98 % aktov podpisal minister (preglednica 6.9).

Odgovore na tretje vprašanje glede številke dokumenta smo potrebovali kot dokaz, da so bili dokumenti resnično izdani, ker so bili na podlagi navedene številke tudi evidentirani v skladu s pravili o evidentiranju dokumentov v državni upravi.

Vprašanje, od kdaj akt velja, je pomembno za ugotovitev, kateri minister je določil tekočo politiko ministrstva in v okviru tega postavil oziroma uredil določeno strukturo (organizacijsko, kadrovsko, finančno). Analiza rezultatov pokaže, da so aktualni ministri sprejeli devet aktov iz II. skupine in deset aktov iz IV. skupine, kar je skupaj 19 % glede na vse akte teh dveh skupin, ki so jih sprejeli aktualni ministri v anketiranih ministrstvih (preglednica 6.11). Ta podatek je relativno nizek. Pričakovali smo, da bodo predvsem programske dokumente in akte, ki so odraz menedžerskih funkcij organiziranja in vodenja, aktualni ministri sprejeli v večjem obsegu. Iz

III. skupine aktualni ministri niso sprejeli nobenega akta, iz V. skupine pa le enega (preglednica 6.10).

Anketirana ministrstva so odgovarjala tudi na vprašanje o načinu objave aktov. Objava akta je pomembna zato, da so subjekti, na katere se akt nanaša, obveščeni. Analiza rezultatov pokaže, da je objava aktov na interni spletni strani v ministrstvih najpogostejši način objave. Tako je bilo objavljenih 32,5 % aktov poslovanja. Nadalje analiza rezultatov pokaže, da velikega števila aktov (42,10 %) ministrstva niso objavila nikjer, kar pa ni sprejemljivo (preglednica 6.13). Zaposleni morajo biti o obstoju aktov poslovanja obveščeni, sicer sprejem aktov nima nobenega pomena. Najmanj aktov poslovanja je bilo objavljenih na spletnih straneh ministrstev. Od anketiranih ministrstev tako objavlja samo eno ministrstvo.

V okviru raziskave smo, izhajajoč iz obdelave podatkov, pridobljenih iz anketnih vprašalnikov, utemeljili, da je intenzivnost pri sprejemanju aktov poslovanja v ministrstvih relativno nizka, predvsem pa nekateri akti poslovanja, ki so instrument funkcije organiziranja planiranja in so v pristojnosti ministra, v posameznih ministrstvih ne obstajajo, nekateri programski akti pa so sprejeti v zelo majhnem obsegu. S tem smo uresničili sedmi cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju te naloge, in potrdili drugo izvedeno hipotezo te disertacije.

7 SKLEP

V nadaljevanju povzemamo glavne ugotovitve raziskave kot rezultate postavljenih ciljev in s tem podajamo verifikacijo vsake od postavljenih hipotez.

Osnovna hipoteza: Minister ima pristojnosti, tj. pravice in dolžnosti, ter odgovornosti menedžerja v ministrstvu.

Za utemeljitev glavne hipoteze smo si v 1. poglavju zastavili pet ciljev. Prvi cilj se je glasil: proučiti ugotovitve upravne, menedžerske teorije oziroma teorije politike organizacije ter teorije korporacijskega prava o vodstveni in upravni dejavnosti, upravljanju, urejenosti organizacije in skladnih strukturah ter jih primerjati s pojmovanjem in uporabo teh institutov v ministrstvu. Za uresničitev tega cilja smo v

2. poglavju opredelili teoretični okvir glede temeljnih pojmov, in sicer upravne in vodstvene dejavnosti ter upravljanja.

Prikazana teoretična stališča in pogledi upravnih teoretikov o upravi kažejo na različne opredelitve upravne dejavnosti. Na podlagi navedenih teoretičnih spoznanj o upravi smo opredelili dve temeljni značilnosti upravne dejavnosti.

Prva temeljna značilnost je, da je to strokovna dejavnost, ki se udejanja na področju načrtovanja, organiziranja, kadrovanja, financiranja, informiranja, nadziranja ipd. Druga bistvena značilnost je, da ta dejavnost podpira vodstveno dejavnost pri odločanju in koordinaciji procesov ter aktivnosti v organizaciji s tem, da ji pripravlja strokovne podlage za odločanje. V vsaki organizaciji je določena upravna dejavnost vedno potrebna ne glede na obseg in vrsto temeljne dejavnosti oziroma ne glede na cilje organizacije.

V teoriji so znane številne definicije menedžmenta. Za utemeljitev glavne hipoteze te disertacije smo želeli ugotoviti, katere so bistvene značilnosti vodenja (menedžmenta). Izhajajoč iz teoretičnih spoznanj različnih avtorjev smo določili pet temeljnih elementov te dejavnosti, za katere je značilno, da morajo biti prisotni v vsaki vodstveni dejavnosti, da sploh lahko govorimo o vodstveni dejavnosti, in to ne glede na to, v kateri organizaciji se ta dejavnost izvaja. Strukturirali smo jih v dve skupini, in sicer glede na funkcionalni in glede na instrumentalni vidik. V prvo skupino sodita: (1) zagotavljanje izvrševanja temeljnih ciljev organizacije prek razvojne in tekoče politike ter (2) snovanje zamisli o politiki organizacije, ki se predlaga v potrditev višjemu menedžmentu ali upravljavcu. Da lahko govorimo o vodenju, morata biti prisotni obe značilnosti. Menedžment smo opredelili tudi z instrumentalnega vidika kot: (1) odločanje, (2) usklajevanje (koordiniranje) in (3) po namenu kot proces, ki ima več menedžerskih funkcij (informiranje, planiranje, organiziranje, vodenje in nadziranje), preko katerih zagotavlja smotrnost doseganja ciljev organizacije. Da lahko govorimo o vodenju, morajo biti vsi trije elementi prisotni in v medsebojni interakciji.

Menimo, da je teh pet temeljnih elementov definicije vodstvene dejavnosti značilnih tudi za vodenje ministrstva, kajti lastni so vsaki vodstveni dejavnosti v kateri koli

organizaciji ne glede na proizvodno (temeljno) dejavnost, zaradi katere je določena organizacija ustanovljena.

V nadaljevanju smo ugotavljali, katere dejavnosti se poleg vodstvene in upravne dejavnosti izvajajo v okviru državne uprave. V ministrstvu izvršilnooblastne odločitve sprejemajo poleg vodstvenega kadra tudi od ministra pooblaščen posamezni javni uslužbenci. Gre za upravno odločanje, za odločanje v zadevah oblastnega in javnega značaja po postopku, ki ga ureja zakon.³⁰⁷ To je posebna dejavnost, ki je lastna samo državnemu upravi.

Poleg zgoraj omenjenih dejavnosti se v okviru uprave izvajajo tudi dejavnosti, ki predstavljajo različno proizvodno dejavnost. Sem uvrščamo dejavnosti, ki podpirajo delovanje same organizacije in so v praksi poimenovane tudi kot skupne službe. Dejavnost skupnih služb oziroma imenovanih tudi interna uprava, ki se izvaja v ministrstvu, ne sodi v upravno dejavnost, ker nima lastnosti, ki smo jih navedli za upravno dejavnost, pač pa je to neposredna proizvodna (storitvena) dejavnost.

Znotraj državne uprave se izvajajo tudi druge dejavnosti, ki jih uvrščamo med proizvodne (na primer: vojaška, policijska, dejavnost diplomacije, režijske javne službe ipd.). Razlogi za to so različni. Včasih ni mogoče ali ne bi bilo smiselno določenih nalog opravljati ločeno. Po drugi strani pa določenih nalog iz zelo različnih razlogov, čeprav niso upravne, ni mogoče opravljati drugače kot v okviru državne uprave.

Nesporo je, da v vsaki organizaciji obstajajo številne in zelo različne dejavnosti, ki so povezane v celoto. Definirali smo tri sisteme različnih dejavnosti, ki so za to disertacijo pomembni, in ugotovili, da so v stalni medsebojni interakciji. Te dejavnosti so (1) temeljna dejavnost (proizvodnja), (2) upravljalni sistem z dejavnostjo vodenja in (3) sistem strokovnih dejavnosti (upravna dejavnost), ki skupaj z vodstveno dejavnostjo posredno omogočajo izvajanje in snovanje politike organizacije (ciljev in strategij). V disertaciji smo tako dokazali, da tudi v ministrstvu obstajajo navedeni trije sistemi.

³⁰⁷ Zakon o splošnem upravnem postopku in drugi zakoni, ki urejajo postopke glede javnih služb in pospeševalne dejavnosti države.

Zaradi potreb te disertacije, katere glavna tema je menedžment v ministrstvu, je bilo prav tako treba odgovoriti na naslednje vprašanje, in sicer, ali je upravljanje identično z menedžmentom oziroma ali so med njima razlike.

S proučevanjem teorije smo ugotovili, da različni avtorji gledajo različno na razmerje med upravljanjem in vodstveno dejavnostjo (menedžmentom). Nekateri pod pojmom upravljanje razumejo upravljanje in menedžment, drugi samo upravljanje, nekateri pa samo menedžment. Teoretična spoznanja tudi kažejo, da je upravljanje neposredno povezano z vodstveno dejavnostjo in le posredno z upravno dejavnostjo. Mi smo se opredelili za stališče, ki je rdeča nit te disertacije, da temeljna vprašanja organizacijske politike določa upravljanje, razvojno in tekočo politiko pa menedžment.

Nadalje smo Lipovčevo definicijo upravljanja v gospodarskem subjektu, ki sicer velja za vse organizacije, analogno primerjali s funkcijo upravljanja v državni organizaciji. Ugotovili smo, da elemente Lipovčeve definicije upravljanja lahko ustrezno uporabimo za definiranje upravljanja v državni organizaciji, ki jo izvaja parlament.

S primerjavo organov upravljanja in vodenja v državni organizaciji in drugih organizacijah, ki smo jo izvedli na najbolj splošni ravni, smo ugotovili, da je upravljanje (določanje temeljne politike organizacije) pridržano enim organom (parlament oziroma v kapitalski družbi je to skupščina družbe), vodenje (razvojna in tekoča politika) pa drugim organom (vlada v državni organizaciji, uprava oziroma upravni odbor v d.d., poslovodja v d.o.o., direktor v zavodu, agenciji, ravnatelj v šoli ipd.). Vodstveni organi so dolžni izvajati odločitve temeljne politike v okviru razvojne in tekoče politike.

V okviru teoretičnih podlag te disertacije smo omenili glavne elemente organizacije in se pri tem osredotočili na njene strukture. Strukture organizacije so načini, na podlagi katerih so ljudje medsebojno povezani v procesu opravljanja nalog in uresničevanja zadanega cilja. Nesporno pa je, da so pri vseh avtorjih v ospredju struktura organiziranosti, kadrovska, finančna in informacijska struktura ter struktura procesov. Strukture v organizaciji predstavljajo urejenost, ubranost in stabilnost ter transparentnost organizacije. Zelo pomembna je regulatorna struktura z normativno

strukturo, ki določa pravila in način izvajanja nalog. Strukture organizacije so nam v disertaciji služile kot glavni instrument pri dokazovanju, da je ministrstvo poslovni sistem, ki tekočo politiko izvaja in snuje z dejavnostjo menedžmenta, ki jo izvaja minister.

Naslednji cilj, ki smo si ga zastavili za utemeljitev osnovne hipoteze te raziskovalne naloge, je bil dokazati, da je ministrstvo poslovni sistem, ki izvaja tekočo politiko, izhajajočo iz temeljne in razvojne politike državne organizacije oziroma njenih organov upravljanja in vodenja, ter ugotoviti, ali minister pri določanju in izvajanju tekoče politike oziroma vodenju ministrstva izvaja temeljne funkcije menedžmenta in na kakšen način oziroma v kakšni obliki. Razpravo v zvezi s tem smo vodili v 3. poglavju te disertacije.

V državni organizaciji kot poslovnem sistemu je funkcija upravljanja v rokah parlamenta. Parlament vodi temeljno politiko, in sicer na podlagi splošnih družbenih interesov določa široke temeljne cilje, ki se odražajo v najvišjih pravnih in drugih aktih. V aktih parlamenta so z vidika temeljnih ciljev, ki se nanašajo na ministrstvo, najpomembnejše naslednje sestavine: osrednja zamisel, poslanstvo, načela, nekateri pomembni cilji in strategije. V okviru strategij smo se v nalogi osredotočili predvsem na pomembnejše strukture, kot so regulatorna, organizacijska in kadrovska struktura ter struktura sredstev.

Cilje, opredeljene v temeljni politiki, naprej konkretizira vlada, ki določa razvojno politiko s svojimi programskimi akti glede razvojnih ciljev in strategij. Razvojna politika pomeni opredeliti vizijo (razvojno najpomembnejše cilje) in jo konkretizirati s smermi razvoja (razvojno strategijo). Za razvojno politiko je pomembno strateško odločanje.

Tako v zvezi s temeljno kot razvojno politiko smo želeli prikazati, da njuni ključni elementi, ki jih teorija obravnava enako tako za pridobitne kot nepridobitne organizacije, veljajo tudi za državno organizacijo in njen podsistem državno upravo. Najprej smo opredelili ključne elemente temeljne in razvojne politike ter značilnosti teh elementov, ki se nanašajo na ministrstvo, ter jih poiskali v upravljanju državne organizacije, in sicer v njenem pravnem redu. Opredelili smo temeljne akte (pravne in druge), s katerimi parlament in vlada v okviru temeljne in razvojne politike določata

posamezne strukture, kot enega od elementov strategije politike, ki se nanašajo na ministrstvo, in s tem utemeljili, da je ministrstvo predmet vodenja temeljne in razvojne politike.

Politika ministrstva je tekoča politika ter je z določanjem operativnih ciljev in načinov za njihovo izvajanje konkretiziranje programskih dokumentov, predpisov parlamenta (temeljne politike) ter predpisov, sklepov in usmeritev vlade (razvojne politike). Tekoča politika se opredeli v letnih programih vlade in letnih delovnih programih ministrstev (opredelitev operativnih ciljev in nalog) ter v drugih aktih, ki jih sprejemata vlada ali minister. Za določanje (snovanje in planiranje) in izvajanje tekoče politike je odgovoren minister. Cilji se do nalog konkretizirajo v tekoči politiki, ki jo izvajajo ministrstva. Sama izvedba poteka v pravnih subjektih javnega sektorja, ki jih država ustanovi v ta namen, in tudi v subjektih zasebnega sektorja. Lahko se izvaja tudi v okviru ministrstev. Vse te aktivnosti potekajo najprej kot proces upravljanja, nato vodenja (dejavnost menedžmenta), potem pa kot izvajanje. V državni organizaciji so vodenje, zastopanje in predstavljanje države naloga vlade kot izvršilnega organa in njenih članov kot predstojnikov ministrstev.

Minister usmerja in usklajuje izvajanje tekoče politike z izdajanjem različnih pravnih aktov in aktov poslovanja v okviru štirih menedžerskih funkcij: planiranje, organiziranje, vodenje ljudi in nadziranje.

Za določanje ciljev in nalog ter načinov za doseganje ciljev (uresničevanje tekoče politike) je pomembno planiranje. Planiranje je zelo pomembna funkcija menedžmenta v vsaki organizaciji. Ne glede na to, da nobeden od pozitivnopravnih predpisov ne obvezuje ministra, da bi sprejel svoj planski dokument, v katerem bi bila določena politika ministrstva, smo v disertaciji oblikovali temeljne vsebinske komponente poslovnega načrta. Pri tem smo na eni strani upoštevali, da politika ministrstva pomeni konkretizacijo temeljne in razvojne politike, ki sta določeni v različnih dokumentih parlamenta in vlade ter tudi v koalicijski pogodbi, na drugi strani pa smo pri opredelitvi izhajali iz teoretičnih spoznanj upravnih disciplin, politike organizacije in menedžmenta ter prakse dela ministra. Menimo, da je sprejetje poslovnega načrta ena od temeljnih nalog ministra kot vodje ministrstva poleg ostalih planskih dokumentov (predlog finančnega načrta, kadrovskega načrta, programa

izobraževanja, dokumentov varnostne politike), ki pa so predpisani in jih je minister dolžan sprejeti.

Urejenost organizacije za izvajanje tekoče politike se uresničuje z usmerjanjem skladnih struktur v okviru menedžerske funkcije organiziranja. Strukture organizacije so način za doseganje ciljev in zadanih nalog. Za ministrstvo smo prikazali najpomembnejše strukture, in sicer organizacijsko strukturo, strukturo poslovanja ter varnostno, kadrovsko in finančno strukturo. Ukrepe in postopke posamezne strukture smo opredelili s splošnimi internimi akti.

Poleg menedžerskih funkcij planiranja in organiziranja smo v nadaljevanju razpravljali o funkciji vodenja, ki jo izvaja minister. Vodenje je ena od menedžerskih funkcij ter je v teoriji opredeljena kot vplivanje na obnašanje in vedenje posameznika ali skupine v organizaciji ter s tem usmerjanje njihovega delovanja k postavljenim ciljem organizacije. Pri vodenju ljudi bi moral minister uporabljati spoznanja in izsledke upravne znanosti v gospodarskem sektorju, predvsem glede temeljnih sestavin vodenja, kot so: sposobnosti in znanje za vodenje, čustvena inteligenca, delegiranje, motiviranje s spodbudami, moč, vpliv in načini vedenja vodje v različnih situacijah v organizaciji (metode in slogi vodenja). Potemtakem menimo, da je tudi delovanje ministrstva v veliki meri odvisno od ustreznih kompetenc, ustrezne strokovne usposobljenosti in izkazanih veščin osebe, ki izvaja funkcijo ministra. Če minister nima ustreznega znanja, prihaja do motenj, napak pri delu ali celo do poloma pri vodenju. Prav tako ne sme biti ministru kot vodji tuja čustvena inteligenca, saj so, upoštevajoč raziskovalne izsledke, različni vidiki uporabe čustvene inteligence kritični dejavnik izboljšav in uspeha v vodenju. Delegacija avtoritete je eden glavnih pogojev uspeha vodje. Spodbude kot sestavina vodenja so podlaga za vplivanje na vedenje ljudi, da bi namenili svoje zmožnosti (telesne, duševne) doseganju zastavljenih ciljev posameznika, skupine, organizacije. Obenem pa so spodbude pomembne tudi za sam menedžment. V glavnem ugotovitev glede spodbud, ki veljajo za zasebni menedžment, veljajo tudi za upravni menedžment in s tem za ministra, kar smo v zvezi s tem vprašanjem primerjalno dokazovali z ureditvijo v naši pozitivnopravni zakonodaji. Za uspešno vodenje niso pomembne samo omenjene sestavine, pač pa vodja potrebuje tudi moč in vpliv. Ne nazadnje je pomembna sestavina vodenja tudi ustrezen slog vodenja.

Nadziranje je zadnja od menedžerskih funkcij, ki smo jih obravnavali v zvezi s funkcijo vodenja ministra. Na podlagi teoretičnih podlag smo opredelili nadzor po vsebini in ugotovili, da se vsebina izvajanja te funkcije v ničemer ne razlikuje od izvajanja nadzora v gospodarski družbi z izjemo meril, ki se morajo prilagoditi različnim ciljem organizacije glede na to, ali je pridobitna ali nepridobitna. Posebej smo obravnavali vrste nadzora in za potrebe te naloge nadzor državne uprave razdelili na nadzor nad upravo (zunanji) in upravni nadzor (notranji). V nadaljevanju smo se osredotočili na notranji nadzor, ki se v ministrstvu izvaja z notranjimi kontrolami in notranjo revizijo. Ukrepe in postopke v zvezi z ureditvijo nadzora smo primeroma opisali v splošnem internem aktu, ki ga sprejme minister.

Z razpravo in utemeljitvami v tem poglavju smo v celoti uresničili drugi cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju, in s tem delno utemeljili temeljno hipotezo te disertacije.

Dokazali smo, da je ministrstvo poslovni sistem. Za vsak poslovni sistem je značilno, da v svojih organih sprejema svojo politiko. Za ministrstvo sprejema temeljno politiko državna organizacija v upravljalnem delu, parlamentu. Cilje, ki se nanašajo na politiko ministrstva kot poslovnega sistema, nato konkretizira vlada, ki določa razvojno politiko s svojimi planskimi akti glede razvojnih ciljev in strategij. Razvojni cilji se v nadaljevanju konkretizirajo v tekoči politiki, ki jo uresničujejo vlada in predvsem državni upravni organi. Ko minister vodi ministrstvo, določa tekočo politiko, to je cilje in načine za izvajanje in snovanje tekoče politike za ministrstvo kot poslovni sistem, in sicer s sprejemanjem odločitev, usklajevanjem in koordiniranjem poslovanja s temeljnimi menedžerskimi funkcijami planiranja, organiziranja, vodenja ljudi in nadziranja v obliki različnih odločitev, predvsem pa splošnih internih aktov, v katerih opredeli ukrepe in postopke v zvezi z ureditvijo posameznih struktur, ki jih minister sprejema ali bi jih moral sprejemati za uresničevanje operativne politike.

Vprašanje vodenja ministrstva smo posebej obravnavali tudi v luči pravne teorije in zakonodaje. O tem smo razpravljali v 4. poglavju disertacije. Tu smo iskali odgovore v zvezi s tretjim in četrtem ciljem, ki smo si ju zastavili na začetku raziskovalne naloge, in sicer smo proučevali pravni položaj ministra in korporacijskega menedžerja, obeh kot funkcionarja, menedžerja in zaposlene osebe, in ju med seboj

primerjali ter ob tem ugotavljali razlike oziroma podobnosti med obema ter s pravnega vidika proučevali in primerjali njune naloge in vloge.

Minister ima kot politična oseba dvojni položaj, je član vlade in obenem predstojnik ministrstva. Minister kot predstojnik ima s pravnega vidika zopet dvojni položaj, in sicer statusnopravni in zaposlitveni.

V zvezi s statusnopravnim položajem smo ugotavljali pogoje za imenovanje ter razloge za razrešitev in odstop ministra. Glede izbora kandidata za ministra menimo, da mora odločanje predsednika vlade pri presoji izbora kandidata za ministra temeljiti na splošnih standardih o skrbnosti, ki veljajo v civilnem pravu, in sicer mora ravnati v dobri veri in pošteno. Pri presoji naj bi bili prvenstveno upoštevani naslednji pogoji: pogoj državljanstva, znanje uradnega jezika in posebni negativni pogoj glede kaznovanosti osebe, ki je kandidat za ministra. Vse te pogoje bi bilo treba po našem mnenju uzakoniti. Glede razlogov za razrešitev ministra smo mnenja, da bi predsednik vlade poleg razrešitve ministra iz političnih razlogov lahko predlagal njegovo razrešitev tudi iz poslovnih razlogov, ki izhajajo iz poslov vodenja in pravnega zastopanja ministrstva kot poslovnega sistema. Ti razlogi so: (1) nezakonito ali nedopustno ravnanje (hujša kršitev obveznosti ministra), nesposobnost vodenja ministrstva, ki pripelje do hudih napak in nezakonitega delovanja v poslovanju ministrstva, ali (2) iz drugih razlogov na njegovi strani, ki niso krivdni, so pa utemeljeni, ter (3) povzročitev škode ministrstvu z napačnimi odločitvami pri poslih vodenja ali sploh s slabim poslovanjem v ministrstvu.

Posebej smo v disertaciji razpravljali o ministru kot izvajalcu poslovnih nalog (kot predstojniku ministrstva), tokrat v luči pravne teorije in zakonodaje, ter položaj ministra primerjali s pravnim položajem menedžerja v gospodarski družbi. Primerjali smo stališča pravne teorije in zakonsko ureditev na področju gospodarskih družb v zvezi z vsebino funkcije vodenja v gospodarski družbi s pristojnostmi, ki jih ima minister po zakonu v okviru funkcije vodenja ministrstva. Tako minister kot tudi organ vodenja v gospodarski družbi izvajata naloge odločanja in koordiniranja v okviru dejavnosti poslovanja ter zastopata in predstavljata svojo organizacijo. Naloge poslovanja so naloge določanja in izvajanja operativnega vodenja dejavnosti. Bistvenih razlik v načelu glede vlog in funkcij, ki jih izvaja minister v okviru vodenja

ministrstva v primerjavi z vlogami in funkcijami menedžerja gospodarske družbe, ni. S tem smo uresničili četrti cilj, ki smo si ga zastavili v prvem poglavju te disertacije, ter ponovno lahko potrdimo stališče, ki smo ga utemeljevali v začetnih poglavjih te disertacije, da so funkcije vodenja tudi z vidika prava tako v ministrstvu kot v gospodarski družbi v svojem bistvu enake.

V zvezi s pravnim položajem ministra kot zaposlene osebe smo raziskovali zaposlitveni status ministra in utemeljili, da je to razmerje, gledano z vsebinskega vidika, identično z delovnim razmerjem. Po našem mnenju je minister v delovnem razmerju z državo. V nadaljevanju smo odgovorili na vprašanja, kdaj in na podlagi katerega pravnega akta minister vstopa v delovno razmerje oziroma mu delovno razmerje preneha. Menimo, da ne bi bilo v nasprotju z našim pravnim redom, če bi delodajalec tudi ministru, ko ta nastopi funkcijo vodenja ministrstva, izdal ustrezen individualni akt ali pa pogodbo o zaposlitvi, ki bi vsebovala določila o pravicah iz zaposlitvenega razmerja v skladu z določbami pozitivne zakonodaje. V nadaljevanju smo odgovorili tudi na nekatera vprašanja v zvezi s pravicami in obveznostmi ministra v zaposlitvenem statusu ter jih primerjali z nekaterimi instituti s področja delovnega prava, ki jih ureja splošna delovna zakonodaja.

Opozorili smo na razmerje med ministrom in vlado po naši pozitivnopravni zakonodaji in na razmerje ministra do podrejenega vodstvenega kadra v ministrstvu ter pri tem ugotavljali obstoj in izvajanje načel in elementov menedžmenta v obravnavanih razmerjih. Ugotovili smo, da ima minister, enako kot menedžment v drugih organizacijah, na področju delovnih razmerij do zaposlenih pravice, ki izvirajo iz različnih vrst oblasti delodajalca v razmerju do zaposlenih. Gre za direktivno, disciplinsko in normativno oblast delodajalca.

Posebej smo se osredotočili na obravnavo pravne odgovornosti ministra za smotrno in pravilno delo ministra ter iz nje izhajajoče sankcije. Izpostavili smo problematičnost pravne odgovornosti ministra za pravilnost in smotrnost poslovanja oziroma za dobro gospodarjenje v ministrstvu. Naše mnenje je, da bi se morala ta odgovornost pravno urediti, in sicer bi morala biti zaradi ugotovljenih hudih napak, ki so posledica nepravilnega ali nesmotrnega ravnanja v poslovanju ministrstva, z zakonom predpisana odgovornost za skrbno delovanje v smislu vestnega in poštenega

gospodarjenja tako, da bi bili razlogi za razrešitev ministra z zakonom eksplicitno določeni ter bi se morali nanašati izključno le na (1) kršitve ali opustitve dolžne skrbnosti poslov vodenja in pravnega zastopanja ministrstva (če minister pri izvajanju svojih dolžnosti ravna nezakonito oziroma nedopustno), (2) nesposobnost vodenja ministrstva, zaradi česar je poslovanje ministrstva neučinkovito in neuspešno, in (3) ugotovitev odškodninske odgovornosti.

Ker ministrova opustitev oziroma kršitev skrbnosti pri izvajanju poslov vodenja ministrstva (napačne odločitve pri poslih vodenja ali sploh napačno poslovanje) lahko povzroči državi škodo, smo najprej proučili splošne predpise glede odškodninske odgovornosti in ugotovili, da so v odškodninski zakonodaji dane ustrezne pravne podlage tudi za pravno ureditev primera, ko minister pri izvajanju poslov vodenja in pravnih poslov zastopanja povzroči državi škodo. Sam postopek izvršitve tovrstne odškodninske odgovornosti v predpisih, ki urejajo statusno razmerje med državo in ministrom, ni urejen. Zato smo predlagali, da bi se zaradi specifičnosti dejavnosti, ki jo izvaja minister, ko v zvezi s posli vodenja in pravnega zastopanja nastane državi škoda, tudi za ministra z zakonom uredi institut odškodninske odgovornosti za skrbno delovanje v smislu vestnega in poštenega gospodarjenja po vzoru te odgovornosti v korporacijskem pravu. Menimo, da bi se lahko za ministra predpisala strožja stopnja skrbnosti. Odškodninski zahtevki države zoper ministra bi sprožil ustrezen nadzorni organ, ki kontrolira in revidira poslovanje ministrstva.

Glede na navedene utemeljitve in razpravo v nalogi smo uresničili cilje od prvega do petega, ki smo jih zastavili v prvem poglavju te naloge, in v celoti potrdili glavno hipotezo te disertacije.

Izvedena hipoteza 1: Regulatorni (normativni) menedžment je eden od najpomembnejših elementov urejenosti kot sestavine strategije in je v ministrstvu instrument za doseganje tako organizacijske urejenosti kot tudi urejenosti kadrov in sredstev (materialnih in finančnih).

Za kakovostno delo posameznih organov državne uprave z vidika regulatorne (normativne) urejenosti kot sestavine strategije v okviru politike ministrstva, upošteva vse tri časovne razsežnosti politike, je v ministrstvu potrebna pregledno

prepletena struktura ukrepov in instrumentov v obliki programskih dokumentov, splošnih in posamičnih pravnih aktov ter opravljanja materialnih dejanj. Vse te akte lahko poimenujemo akti poslovanja, ki jih v okviru tekoče politike izdaja minister v vlogi menedžerja pri vodenju ministrstva. Z njimi so povezani dejavniki organiziranosti organizacije, kot so funkcijska organiziranost z elementi procesne oziroma projektne organiziranosti, materialna, posebej finančna struktura, kadrovska struktura z ustrezno predpisano odgovornostjo in postopki (delegiranje pristojnosti). V poglavju 3.3 smo te akte obravnavali tako, da smo jih v okviru posameznih funkcij vodenja (planiranja, organiziranja, vodenja in nadzora) naštevali in razpravljali o njihovih temeljnih vsebinskih elementih. V 5. poglavju o regulatorni dejavnosti smo imeli za cilj opredeliti interne akte poslovanja kot splošne in posamične v razmerju do upravnih aktov in eksternih aktov poslovanja ter jih ustrezno sistemizirati v klasifikacijo aktov uprave. V ta namen smo v strukturi aktov uprave najprej omenili javnopravne akte in eksterne akte poslovanja, ki jih izdaja minister. V nadaljevanju smo se osredotočili na neoblastne interne akte poslovanja in jih podrobneje obravnavali, predvsem z vidika vključitve v sistemizacijo aktov uprave. Interne akte poslovanja minister sprejema z namenom učinkovitega in uspešnega vodenja ministrstva kot sistema ter se nanašajo na določanje vizije, ciljev in načina doseganja ciljev v ministrstvu skozi urejenost ministrstva. Ti akti odražajo izvajanje vodstvene dejavnosti, to je usmerjanje in odločanje skozi funkcije planiranja, organiziranja, vodenja in nadziranja poslovanja in upravnega odločanja v upravnem organu, oziroma usmerjanje in nadzor delovanja podrejenega organa, kar opravlja nadrejeni upravni organ. Za interne materialne akte poslovanja je značilno, da nimajo pravnih posledic, pač pa imajo druge vrste posledic, kot so politične (z vidika teorije politike organizacije in ne politike izvrševanja javne oblasti) ali moralne.

Bistveni namen določb internih splošnih pravnih aktov poslovanja je usmerjanje delovanja zaposlenih in drugih virov v ministrstvu oziroma v podrejenih organih in ne urejanje pravic in obveznosti. Določbe splošnih aktov, ki jih izdajajo ministri, ne omejujejo pravic ali vzpostavljajo obveznosti v pravnem pomenu, lahko pa drugače vplivajo na subjekte, in sicer tako, da lahko vplivajo na njihov dejanski položaj.

Tudi interni posamični poslovni akti so namenjeni usmerjanju in koordiniranju delovanja samega ministrstva oziroma podrejenega upravnega organa. Za potrebe te

naloge smo te akte poimenovali navodila. Navodila se ponavadi po svojem učinkovanju nanašajo na konkreten upravni organ oziroma na funkcijo zaposlene osebe (lahko učinkuje tudi na več točno opredeljenih organov ali oseb). Po drugi strani pa se nanašajo tudi na konkretni dejanski stan.

To so interni akti, akti z učinkom znotraj upravnega organa oziroma državne uprave, ki smo jih v klasifikaciji aktov uprave uvrstili med akte poslovanja poleg aktov poslovanja, ki jih upravni menedžment izdaja za zastopanje države kot pravne osebe v okviru upravljanja in razpolaganja s premoženjem države, ter s tem to klasifikacijo dopolnili.

Normativni menedžment je eden od najpomembnejših elementov urejenosti in je v ministrstvu instrument za izvajanje tako organizacijske urejenosti kot tudi urejenosti kadrov in sredstev (materialnih in finančnih).

S tem smo uresničili šesti cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju te naloge, in utemeljili prvo izvedeno hipotezo te disertacije.

Izvedena hipoteza 2: Ukrepi in instrumenti (regulatorna urejenost poslovanja), izraženi v obliki programskih dokumentov in splošnih pravnih aktov za vodenje v ministrstvu, so neoptimalni, njihov obseg je premajhen ali pa jih sploh ni.

V okviru raziskave smo, izhajajoč iz podatkov, pridobljenih iz anketnih vprašalnikov, utemeljili, da je intenzivnost pri sprejemanju aktov poslovanja v ministrstvih relativno nizka, predvsem pa ni nekaterih aktov poslovanja, ki so instrument funkcije organiziranja planiranja in so v pristojnosti ministra, nekateri programski akti pa so sprejeti v premajhnem obsegu. S tem smo uresničili sedmi cilj, ki smo ga zastavili v prvem poglavju te naloge, in potrdili drugo izvedeno hipotezo te disertacije.

LITERATURA

- Aberbach, D. Joel, Robert D. Putnam in Bert. A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. New York: Oxford University Press Inc.
- Adamovich, Ludwig K. in Bernd Christian Funk. 1987. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Dritte Auflage. Wien: Springer.
- Alvesson, Mats in Hugh Willmott. 1996. *Making Sense of Management: a Critical Introduction*. London: Sage Publications.
- Antonioli, Walter in Friedrich Koja. 1996. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. Auflage. Wien: Manz.
- Anželj, Darko. 2001. *Management v policiji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Becker, Helmut. 1989. *Ganzheitliche Management-Methodik*. Ehningen bei Boblingen: Expert Verlag.
- Bohinc, Rado in Ludvik Toplak. 1995. Operativni management. *V knjigi skupine avtorjev, ur. Jože Florjančič, Organizacija*, 380–381. Kranj: Fakulteta za organizacijo.
- Bohinc, Rado. 1995. Razmerje med upravo in nadzornim svetom delniške družbe. *Podjetje in delo*. (5): 628. Dostopno prek:
<http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/B/P323/1995/LITE77748454T1628792460.htm>
(12. januar 2010).
- --- 1996. Odgovornost posloводства gospodarske družbe. *Podjetje in delo*. (3): 338. Dostopno prek:
<http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/B/P323/1996/LITE77747359TT99821510.htm>
(31. december 2009).
- --- 1998. Odgovornost in nadzor organov gospodarske družbe. III., Odgovornost članov nadzornega sveta. *Gospodarski vestnik*. 47(5): 85–91.
- --- 1998a. Pristojnosti skupščine delniške družbe in njeni sklepi. *Podjetje in delo*. (6): 753. Dostopno prek:
<http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/B/P323/1998/LITE77744726TT1288570356.htm>
(31. december 2009).
- --- 1999. Delovnopравни in korporacijski položaj direktorjev (prejemki in pogodba o vodenju poslov). *Podjetje in delo*. (2): 283. Dostopno prek:
<http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/B/P323/1999/LITE77744155TT1545922620.htm>
(31. december 2009).

- Bohinc, Rado in Šime Ivanjko. 1999. *Direktor gospodarske družbe : uprava delniške družbe in posloводство družbe z omejeno odgovornostjo*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Bohinc, Rado. 2000. Odškodninska odgovornost direktorjev. *Pravna praksa*. (24): 3. Dostopno prek:
<http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/B/P615/2000/LITE77759732TT1768049182.htm> (10. februar 2010)
- --- 2005. Preoblikovanje javnih zavodov in javnih podjetij. *Podjetje in delo*. 31(2): 209–226.
- --- 2005a. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV Založba.
- Bohinc Rado in Borut Bratina. 2005. *Upravljanje korporacij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bohinc, Rado, Miro Cerar in Barbara Rajgelj. 2006. *Temelji prava in pravne ureditve*. Ljubljana: GV Založba.
- Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2007. *Upravno pravo: splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Braibant, Guy (Brebán Gi). 2002. *Administrativno pravo Francuske*. Beograd: JP Službeni list SRJ. CID. Podgorica.
- Bratina, Borut. 1995. Vidiki odgovornosti uprave delniške družbe in razmerje pri odpoklicu. *Podjetje in delo*. (5): 640. Dostopno prek:
<http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/B/P323/1995/LITE77748453T15521994.htm> (12. januar 2010).
- Brezovšek, Marjan. 1992. Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29 (11–12): 1089–1100.
- --- 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa*. 37(2): 264–278.
- Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list SRS.
- --- 1972. *Podjetje in družba*. Kranj: Moderna organizacija.
- --- 1974. *Sodobne organizacijske teorije*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- --- 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Bugarič, Bojan. 2002. Prenos izvrševanja javne oblasti. *Slovenska uprava*. 2(1): 19–20.

- --- 2002a. Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *Zbornik referatov / IX. dnevi slovenske uprave*. Portorož 26., 27., 28. september 2002, 51–60. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- --- 2004. Evropsko upravno pravo: trendi in izzivi. *Uprava*. 2(2): 51–70.
- --- 2004a. Trendi v evropskem upravnem pravu: amerikanizacija ali zvestoba evropski tradiciji? *Javna uprava*. 40(3): 435–462.
- --- 2004b. Mit ali realnost?: ločitev politike od uprave. *Slovenska uprava*. 4(5): 15–17.
- --- 2004c. O prenosu pristojnosti z države na paradržavne in nedržavne organizacije: »razdržavljenje« države? *Podjetje in delo*. 30(6/7): 1394–1402.
- Bugarič, Bojan, Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Roman Kladušek, Štefka Korade Purg, Polona Kovač, Rajko Pirnat, ur., Senko Pličanič, Natalija Sajevec Plavčak, Gorazd Trpin in Grega Virant. 2004. *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Bugarič, Bojan. 2005. Analiza učinkov regulacije (RIA): »notranja regulacija« kot sredstvo bolj učinkovite regulacije? *Javna uprava*. 41(1): 9–28.
- --- 2005a. Ločitev politike in uprave: »zahodni« modeli in »vzhodne« prakse? *Javna uprava*. 41(2–3): 419–432.
- --- 2006. Primerjalno-pravna ureditev odškodninske odgovornosti države (analiza nemške, francoske in angleške ureditve). *Javna uprava*. 42(1): 11–26.
- Chandler, Alfred D. 1966. *Strategy and Structure: Chapters in the History of Industrial Enterprise*. New York: Doubleday et Co.
- Cijan, Rafael in Božo Grafenauer. 1993. *Osnove upravnega prava in javne uprave: splošni del*. Maribor: Visoka pravna šola.
- --- 2002. *Upravno pravo: splošni del*, Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Collins, James C. in Jerry I. Parras. 1996. Building Your Company's Vision. *Harvard Business Review* (Sept.–Oct.): 65–77.
- Čebulj, Janez in Mik Strmecki. 2005. *Upravno pravo*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Donnelly, James H., James L. Gibson in John M. Ivancevich. 1995. *Fundamentals of Management*. 9. izdaja. Chicago: Irwin.
- Drucker, Peter. 1973. *Management: Tasks, Responsibilities, practices*. New York: Harper & Row.

- --- 1985. *Managing in Turbulent Times*. New York: Horper Collins Publishers.
- --- 1986. *The frontiers of Management*. New York: Horper Collins Publishers.
- --- 1989. *The New Realities: in Government, In Politics, in Economics and Business, In Society and World View*. New York: Harper Collins Publishers.
- --- 1990. *Managing the Non-profit Organizations: Practices and principles*. New York: Harper Collins Publishers.
- --- 1993. *The Effective Executive*. New York: HarperCollins Publishers.
- --- 2001. *Managerski izzivi v 21. stoletju*. Ljubljana: GV Založba.
- Dujić, Slobodan. 1998. Reforma slovenske javne uprave na pragu 21. stoletja. *Neprofitni management – priloga*. 1 (2/3): 1–2.
- --- 1998a. Strateški načrt za implementacijo programa reforme slovenske javne uprave. *Neprofitni management – priloga*. 1(2/3): 3–20.
- Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing People in the Public Services*. London: Macmillan Press Ltd.
- Flynn, Norman in Franz Strehl. 1996. *Public Sector Management in Europe*. New York: Printice Hall.
- Franca, Valentina. 2007. Prožno delovno razmerje: pravni temelji in ravnanje s človeškimi viri. *Podjetje in delo*. 33(2): 399–419.
- Freeman, Edward in Jeanne Liedtka. 1997. Stakeholder Capitalism and the Value Chain. *European Management Journal*. London 15(3): 286–296.
- --- 1993. Upravne norme in upravni akti, V *Upravni zbornik*, 188–189. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godec, Rupko. 1977. *O problemih uprave: splošni pojmi, organizacija upravnih organov in upravna vodstvena dejavnost*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- --- 1979. O funkcijah in načelih državne uprave. *Vestnik Inštituta za javno upravo*. 15 (1–2).
- Goodsell, T. Charles. 1994. *The case for bureaucracy: A public administration polemic*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Grad, Franc. 2002. Predsednik vlade in ministri. *Podjetje in delo*. 28(6–7): 1260–1270.
- Grafenauer, Božo in Janez Breznik. 2009. *Upravno pravo, procesni del. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.

- Haček, Miro. 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
- --- 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hall, Richard H. 1982. *Organizations – Structure and Process*. New York: Prentice-Hall.
- Handy, Charles B. 1976. *Understanding Organizations*. Harmondworth: Penguin Books.
- Hardley, Roger in Ken Young. 1990. *Creating a Responsive Public Service*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Heady, Farrel. 2001. *Public administration: A comparative perspective* (Sixth Edition). New York, Basel: Marcel Dekker Inc.
- Hellriegel, Don in John W. Slocum. 1996. *Management*. 7. izdaja. Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Hersey, Paul in Ken Blanchard. 1998. *Management of Organizational Behaviour*. Englewood Cliffs. New York: Printice-Hall.
- Herzberg, Frederick, Bernard Mausner in Barbara Snyderman. 1959. *The Motivation To Work*. New York: John Wiley.
- Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons. *Public Administration*. 69(1): 3–19.
- Howard, Ronald A. 1988. Decision Analysis: Practice and Promise. *Management Science*. 34 (6): 679–695.
- Igličar, Albin. 1978. *Pravni sistem in družbeni interesi*. Ljubljana: Partizanska knjiga.
- Ivanjko Šime in Marjan Kocbek. 1994. *Pravo družb. Statusno gospodarsko pravo*. Ljubljana: ČŽ Uradni list RS.
- Ivanjko, Šime. 1995. Nasprotje interesov v gospodarski družbi. *Podjetje in delo*. (5): 601. Dostopno prek:
<http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/B/P323/1995/LITE77748457TT1687728586.htm>
(3. marec 2010).
- Ivanko, Štefan. 1982. *Oris organizacijskih teorij*. Maribor: Visoka ekonomsko-komercialna šola.
- --- 2007. *Sodobne teorije organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kast, Fremont E. in James E. Rosenzweig. 1985. *Organization and Management*. 4th ed. New York: McGraw-Hill.

- Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacije*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Kerševan, Erik. 2006. Uradništvo nad strokovnostjo in navodili: procesnopravni vidik. *Podjetje in delo*. 32(6–7): 1273–1281. Dostopno prek: <http://www.ius-info.si/Lite/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2006V7P1273N1> (16. junij 2010).
- *Klasifikacije in šifranti*. Dostopno prek: <http://www.arrs.gov.si>.
- Kocbek, Marijan. 1997. Vključevanje zaposlenih v upravljavsko strukturo – organe gospodarskih družb. *Podjetje in delo*. (1): 61. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/B/P323/1997/LITE77746481TT161340132.htm> (2. marec 2010).
- Kocbek, Marjan, ur., Rado Bohinc, Borut Bratina, Mirko Ilešič, Šime Ivanjko, Hilda Marija Pivka, Nina Plavšak, Saša Prelič, Dušan Pseničnik, Krešimir Puharič in Bojan Zabel. 2007. *Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1)*. Ljubljana: GV Založba.
- *Kolektivna pogodba za javni sektor*. Ur. I. RS 78/2008.
- Korade Purg, Štefka. 2004. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 97–127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Korpič-Horvat, Etelka. 2008. Položaj direktorja javnega zavoda. V *Pravni položaj managerjev*, ur. Zvone Vodovnik, 57–68. Koper: Fakulteta za management.
- Kotter, John P. 1990. What Leaders Really Do. *Harvard Business Review*. 68(3): 103–111.
- Kovač, Bogomir. 2005. Uveljavljanje menedžerske identitete v neprofitnih organizacijah. *Neprofitni management*. 3 (4): 5–11.
- Kovač, Polona. 1999. Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja – primer upravnih enot. *Javna uprava*. 35(1): 29–51.
- --- 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa*. 37(2): 279–293.
- --- 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa*. 39(6): 1037–1047.
- --- 2006. *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kralj, Janko. 1992. *Politika podjetja v tržnem gospodarstvu*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.

- Krneta, Dubravka, Tomaž Boh in Franci Demšar. 2010. The interplay among processes, legal regulations and information technology: implications for the public administration. *Int. J. Management and Enterprise Development*. 8(1): 32–45.
- Lesjak, Dušan. 1990. *Uporaba informacijske tehnologije za doseganje konkurenčne prednosti poslovnega sistema : doktorska disertacija*. Maribor: Univerza v Mariboru.
- Lilić, Stevan, Predrag Dimitrijević in Milan Marković. 2004. *Upravno pravo: univerzitetški udžbenik*. Beograd: Savremena administracija.
- Lipovec, Filip. 1987. *Razvita teorija organizacije*. Maribor: Obzorja.
- MacMillan, Ian C. 1978. *Strategy Formulation: Political Concepts*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Company.
- *Mala politička enciklopedija*. 1966. Beograd: Savremena administracija.
- Maslow, Abraham. 1982. *Motivacija i ličnost*. Beograd: Nolit.
- Maurer, Harmut. 2002. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage. Munchen: C.H. Beck.
- Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning in Emmanuelle Arnould. 2007. *Study on political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*. Pariz: OECD. Dostopno prek: <http://www.oecdilibrary.org/oecd/content/workingpaper/136274825752> (5. marec 2010).
- Mayone, Giandomenico. 1997. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*. 17(2):139–167
- Mintzberg, Henry. 1979. *The Structuring of Organizations*. New Jersey: Printice-Hall, Inc. Englewood Cliffs.
- --- 1996. Managing Government – Governing Management. *Harvard Business Review*. (May/June): 75 –83.
- Možina, Stane, Jože Florjančič, Bogdan Lipičnik in Ivan Kejžar. 1986. *Usposabljanje za poslovanje in organiziranje dela*. Kranj: Moderna organizacija.
- Možina, Stane. 1992. *Osnove vodenja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Možina, Stane, ur., Bogdan Kavčič, Mitja Tavčar, Danijel Pučko, Šime Ivanko, Bogdan Lipičnik, Jože Gričar, Leon Repovž, Andrej Vizjak, Aleš Vahčič, Veljko Rus in Rado Bohinc. 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.

- Možina, Stane, ur., Jože Florjančič, Janez Jereb, Ivan Svetlik, Franc Jamšek, Bogdan Lipičnik, Miroslav Stanojević, Marjana Markoč Skok. 1998. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- Možina, Stane, ur., Franc Jamšek, Zvone Vodovnik, Ivan Svetlik in Nada Zupan. 2002. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Možina Stane, Rudi Rozman, Miroslav glas, Mitja Tavčar, Danijel Pučko, Janko Kralj, Štefan Ivanko, Bogdan Lipičnik, Jože Gričar, Metka Tekavčič, Vlado Dimovski in Bogomir Kovač. 2002. *Management: nova znanja za uspeh*. Radovljica: Didakta.
- *Navodilo o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna RS*. Ur. I. RS 96/1999.
- *Navodila za določanje rokov hranjenja dokumentarnega gradiva organov javne uprave*. Ur. I. RS 81/2005.
- Nutt, Paul C. in Robert W. Backoff. 1992. *Strategic Management for Public and Third Sector Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- *Obligacijski zakonik (OZ)*. Ur. I. RS 83/2001, 32/2004, 40/2007, 97/2007 (OZ-UPB1).
- Osborne, David in Ted Goebler. 1994. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Pavčnik, Marjan. 1997. *Teorija prava*, Pravna obzorja, št. 8. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pavčnik, Marijan in Arne Mavčič, ur. 2000. *Ustavno sodstvo*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Peters, B. Guy. 1988. *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method*. London, Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Pirnat, Rajko. 1995. Razmišljanje o postopku sprejemanja splošnih upravnih aktov. *Zbornik znanstvenih razprav*, 241–253. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- --- 1995a. Pravna narava internih aktov uprave z eksternim učinkovanjem. *Javna uprava*. 31(3): 325–335.
- --- 1996. Zakonitost internih aktov uprave. *II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava. Rogaška Slatina, 26. in 27. november*, 279–294. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- --- 2000. Pravni problemi upravne pogodbe. *Javna uprava* 36(2): 143–162.

- --- 2002. Ustavnopravni položaj uprave. *Podjetje in delo*. 6–7: 1271–1279.
- --- 2003. Akti poslovanja državnih organov. IX. dnevi javnega prava. Portorož, 18.–20. junij, 187–197. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- --- 2004. Nekatera vprašanja podelitve javnega pooblastila. *Podjetje in delo*. 30(6–7): 1365–1375.
- --- 2008. Prispevek k vprašanju sodnega varstva zoper odločitev v postopku revizije oddaje javnega naročila. *Podjetje in delo*. 34 (6/7): 1048–1055.
- --- 2008a. Javne pogodbe. *Pravna praksa*. 27(12): 54–56.
- Plender, John. 1998. Giving People a Stake in the Future. *Long Range Planning*. London. 31(2): 211–217.
- *Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1)*. Ur. l. RS 35/2002, 92/2007.
- *Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije*. Ur. l. RS 91/2001.
- *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*. Ur. l. RS 43/2001, 23/2002, 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007.
- *Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov*. Ur. l. RS 60/2006, 83/2006, 70/2007.
- *Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju*. Ur. l. RS 75/2005, 86/2006.
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*. Ur. l. RS 50/2007, 114/2007.
- *Pravilnik o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna RS*. Ur. l. RS 14/2000.
- *Pravilnik o strokovnem izpitu za imenovanje v naziv*. Ur. l. RS 63/2003, 5/2007.
- *Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ*. Ur. l. RS 72/2002.
- *Pravilnik o usposabljanju pripravnikov za opravo strokovnega izpita za imenovanje v naziv*. Ur. l. RS 63/2003, 108/2007.
- *Pravilnik o vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu na podlagi Zakona o javnem naročanju in načinu njihovega zbiranja*. Ur. l. RS 89/2007.
- *Priročnik za notranje revidiranje*, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana 1999.
- Puharič, Krešimir. 2002. Politika in reševanje družbenih interesnih sporov zunaj pravosodja. *Podjetje in delo*. 28(6–7): 1144–1150.
- Pusić, Eugen. 1963. *Lokalna zajednica : prilog proučavanju odnosa lokalnih samoupravnih jedinica i teritorijalnih društvenih grupa*. Zagreb: Narodne novine
- --- 1985. *Upravni sistemi*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

- --- 2002. *Nauka o upravi*. XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga.
- Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- *Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS*, št. 1209–14/2006–28 z dne 20. 8. 2007. Dostopno prek: [http://WWW.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/I/KE8569AA4312B9EC1C125733D004FE638/\\$_PP02-05_porev.pdf](http://WWW.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/I/KE8569AA4312B9EC1C125733D004FE638/$_PP02-05_porev.pdf) (10. september 2009).
- *Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS*, št. 1209–4/2008/41 z dne 4. 1. 2010. Dostopno prek: <http://WWW.rs-rs.si> (18. januar 2011).
- Rozman, Rudi, Jure Kovač in Franc Koletnik. 1993. *Management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Rus, Veljko. 1981. O delovni, poslovni in politični odgovornosti. *Teorija in praksa*. 18(11): 1340–1355.
- --- 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede: Teorija in praksa.
- --- 2003. Moderna država kot institucija in kot organizacija. *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2003a. Sociološki vidiki prehoda iz moderne v postmoderno državo. *Teorija in praksa*. 40(1): 5–16.
- Russel, Craig, J. 1990. Selecting Top Corporate Leaders. *Journal of Management*. 16(1): 73–86.
- Schwaninger, Marcus. 1994. *Management systeme*. Frankfurt - New York: Campus Verlag.
- Senčur Peček, Darja. 2008. Pogodbeni položaj direktorja gospodarske družbe. V *Pravni položaj managerjev*, 37–56. Koper: Univerza na Primorskem, Fakulteta za management.
- Stanonik, Bojan. 2000. Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. *Teorija in praksa*. 37(2): 294–315.
- Stjepanović, Nikola in Stevan Lilić. 1991. *Upravno pravo: opšti deo*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja. 2003–2005*. Ministrstvo za javno upravo. 2003. Dostopno prek:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladneorganizacije/strategija_2.pdf (15. junij 2009).

- *Strategija razvoja Slovenije*. Osnutek je sprejela Vlada RS junija 2004. Dostopno prek: <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/srs.php>. (25. april 2010).
- Svava, H. James. 1999. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration & Society* 30 (6): 676–705.
- --- 2001. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and the future of public administration. *Public administration review* 61 (2): 176–183.
- Svetličič, Marjan. 2004. Globalizacija: neenakomeren razvoj v svetu. *Globalizacija in vloga malih držav*, ur. Milan Brglez in Drago Zajc, 15–39. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Svetličič, Marjan in Pavle Sicherl. 2006. Slovenian catching up with the developed countries; when and how? *International Journal of Emerging Markets*. 1(1): 48–63.
- Svetlik, Ivan. 2002. Pridobivanje, izbiranje in uvajanje delavcev. V *Management kadrovskih virov*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Višja upravna šola.
- Tavčar, Mitja. 2002. *Strateški management: učbenik za podiplomski študij*. Koper in Maribor: Visoka šola za management v Kopru in Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.
- Tičar, Bojan. 2008. Posebni pravni položaj in različni vidiki odgovornosti direktorja javnega zavoda. V *Pravni položaj managerjev*, ur. Zvone Vodovnik, 69–79. Koper: Univerza na Primorskem, Fakulteta za management.
- Tomić, Zoran. 1998. *Upravno pravo*. Beograd: Grafika Pirot.
- Trpin, Gorazd. 1993. Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter izvajanje lokalne samouprave v Sloveniji. *Javna uprava*. 29(1): 15–40.
- --- 2006. Temeljna načela ZJU in njihov vpliv na reformo uslužbenskega sistema. *Podjetje in delo*. 32(6–7): 1237–1249.
- Trstenjak, Verica. 1996. Temeljno o pravni ureditvi javnih uslužbencev v Nemčiji. *Javna uprava*. 32(4): 541–553.
- --- 2003. *Pravne osebe*. Ljubljana: GV Založba.
- Ulrich, Peter in Edgar Fluri. 1995. *Management – Eine konzentrierte Einfuehrung*. 7. Aufl. Bern: Haupt

- *Uredba o delovnem času v organih državne uprave.* Ur. l. RS 115/2007, 122/2007.
- *Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.* Ur. l. RS 60/2006.
- *Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju.* Ur. l. RS 66/2007.
- *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.* Ur. l. RS 58/2003, 81/2003, 109/2003, 22/2004, 43/2004, 58/2004, 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 33/2008.
- *Uredba o notranjem nadzoru nad izvajanjem zakona o tajnih podatkih in predpisov, izdanih na njegovi podlagi.* Ur. l. RS 106/2002.
- *Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih.* Ur. l. RS 80/2007.
- *Uredba o plačah direktorjev javnega sektorja.* Ur. l. RS 73/2005, 103/2005, 12/2006, 36/2006, 46/2006, 77/2006, 128/2006, 37/2007, 95/2007, 112/2007, 104/2008, 123/2008.
- *Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.* Ur. l. RS 76/2005.
- *Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih.* Ur. l. RS 139/2006.
- *Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih.* Ur. l. RS 95/2006, 16/2007, 32/2009.
- *Uredba o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino.* Ur. l. RS 38/1994, 63/1994, 24/1996, 96/2000, 66/2004, 16/2007, 30/2009.
- *Uredba o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po Zakonu o javnem naročanju.* Ur. l. RS 58/2007.
- *Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje.* Ur. l. RS 18/2007.
- *Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.* Ur. l. RS 84/2007, 94/2007.
- *Uredba o trajanju in izvedbi pripravništva.* Ur. l. RS 5/2007.
- *Uredba o upravnem poslovanju.* Ur. l. RS 20/2005, 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007, 122/2007, 31/2008.

- *Uredba o varovanju tajnih podatkov v komunikacijsko informacijskih sistemih*. Ur. l. RS 48/2007.
- *Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva*. Ur. l. RS 86/2006.
- *Ustava Republike Slovenije (URS)*. Ur. l. RS 33/1991, 68/2006.
- Vavpetič, Lado. 1961. *Temeljni pojmi naše javne uprave*. Priročnik. Prva knjiga. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- --- 1963. *Temeljni pojmi naše javne uprave*. Druga knjiga. Ljubljana: Univerzitetna založba Univerze v Ljubljani.
- --- 1974. Splošna družbena ali javna korist, javno pooblastilo in upravna zadeva. *Vestnik Inštituta za javno upravo*. 10 (1–2): 7–20.
- Virant, Gregor. 2004. Prenos nalog javne uprave na nedržavne organizacije – primerjalni in teoretični okviri. *Podjetje in delo*. 30(6–7): 1411–1418.
- --- 2009. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vodovnik, Zvone. 2006. Management in pravo. *Management*. 1(1): 7–29.
- Vodovnik, Zvone, ur., Šime Ivanjko, Darja Senčur Peček, Etelka Korpič-Horvat, Bojan Tičar, Mitja Novak, Elizabeta Zirnstein, Katarina Kresal Šoltes, Valentina Franca, Janja Hojnik, Alen Balde, Borut Bratina in Peter Podgorelec. 2008. *Pravni položaj managerjev*. Koper: Univerza na Primorskem, Fakulteta za management.
- Zajc, Katarina, ur., Mitja Kovač, Iztok Milač, Urška Velikonja, Gregor Pajek, Gregor Gerželj, Jernej Podlipnik, Andrej Andrić, Nina Mlakar, Nina Cankar, Boštjan Pavec in Špelca Mlinarič. 2004. *Corporate Governance v Sloveniji. Pravnoekonomska analiza gospodarskih družb*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)*. Ur. l. RS 42/2002, 103/2007.
- *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)*. Ur. l. RS 24/2003, 61/2005, 113/2005, 109/2005, 28/2006, 117/2006.
- *Zakon o državnem tožilstvu (ZDT)*. Ur. l. RS 63/1994, 59/1999, 56/2002, 105/2002, 110/2002, 17/2006, 20/2006, 1/2007, 14/2007, 40/2007, 57/2007, 1/2009.
- *Zakon o državni upravi (ZDU-1)*. Ur. l. RS 52/2002, 110/2002, 56/2003, 61/2004, 123/2004, 93/2005, 89/2007, 126/2007, 48/2009.
- *Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO)*. Ur. l. RS 30/1990, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 13/1993, 18/1994.
- *Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1)*. Ur. l. RS 42/2006, 10/2008, 62/2008.
- *Zakon o informacijskem pooblaščenču (ZInfP)*. Ur. l. RS 113/2005.
- *Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)*. Ur. l. RS 56/2002, 26/2007, 43/2007.

- *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (uradno prečiščeno besedilo)* (ZIntPK-UPB2). Ur. l. RS 69/2011.
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008–2009* (ZPRS0809). Ur. l. RS 114/2007, 58/2008, 26/2009.
- *Zakon o javnih agencijah (ZJA)*. Ur. l. RS 52/2002.
- *Zakon o javnih financah (ZJF)*, Ur. l. RS, št. 79/1999, 124/2000(ZJF-A), 79/2001(ZJF-B), 30/2002 (ZJF-C), 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO.
- *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)*. Ur. l. RS 128/2006, 16/2008.
- *Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS)*. Ur. l. RS 128/2006, 16/2008.
- *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Ur. l. RS 56/2002, 110/2002, 2/2004, 23/2005, 62/2005, 75/2005, 113/2005, 21/2006, 23/2006, 62/2006, 68/2006, 131/2006, 11/2007, 33/2007.
- *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*. Ur. l. RS S 127/2006.
- *Zakon o medijih (ZMed)*, Ur. l. RS, št. 35/2001, 54/2002, 62/2003, 73/2003, 113/2003, 16/2004, 123/2004, 96/2005, 60/2006, 69/2006, 36/2008.
- *Zakon o poslancih (ZPos – UPB1)*. Ur. l. RS 24/2005.
- *Zakon o računovodstvu (ZR)*. Ur. l. RS 23/1999.
- *Zakon o računskem sodišču (ZracS-1)*. Ur. l. RS 11/2001.
- *Zakon o revidiranju (Zrev-1)*. Ur. l. RS 11/2001.
- *Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN)*. Ur. l. RS 78/1999, 90/1999, 105/2002, 110/2002, 14/2003, 2/2004, 42/2004, 99/2004, 61/2005, 95/2005, 78/2006, 26/2007, 53/2007, 94/2007.
- *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)*. Ur. l. RS 56/2002, 110/2002, 72/2003, 126/2003, 70/2004, 53/2005, 14/2006, 27/2006, 68/2006, 121/2006, 1/2007, 57/2007, 10/2008, 17/2008, 58/2008, 69/2008, 80/2008.
- *Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)*. Ur. l. RS 42/1993, 56/2007, 26/2007, 42/2007.
- *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)*. Ur. l. RS 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 105/2006, 126/2007.
- *Zakon o spremljanju državnih pomoči (ZSDrP)*. Ur. l. RS 37/2004.
- *Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO)*. Ur. l. RS 14/2007.

- *Zakon o tajnih podatkih (ZTP)*. Ur. l. RS 87/2001, 48/2003, 101/2003, 135/2003, 28/2006, 50/2006.
- *Zakon o upravnem sporu (ZUS)*. Ur. l. RS 105/2006.
- *Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS)*. Ur. l. RS 15/1994, 64/2001, 51/2007, 64/2007, 108/2007.
- *Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD)*. Ur. l. RS 56/1999, 64/2007.
- *Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA)*. Ur. l. RS 30/2006.
- *Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1)*. Ur. l. RS 86/2004, 67/2007, 94/2007.
- *Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)*. Ur. l. RS 71/1993, 15/1994.
- *Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov (ZPSDP)*. Ur. l. RS 87/1997, 9/1998, 48/2001.
- *Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS)*. Ur. l. RS 4/1993, 124/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999, 119/2000, 30/2001, 52/2002, 123/2004, 24/2005.
- *Zakon o zavodih (ZZ)*. Ur. l. RS 121/1991, 8/1996.
- Žurga, Gordana. 1997. Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. XVI. posvetovanje organizatorjev dela. Quo vadis management. *Portorož*. 2. 4.–4. 4. 1997. *Moderna organizacija Kranj*. 470–477.

STVARNO IN IMENSKO KAZALO

A

Akti

- Upravni akti – 75, 178, 272–274, 276–278, 280–281, 283–284
- Akti poslovanja – 127, 272–274, 279, 281, 292, 294–296, 299–302, 304, 313, 324
- Analiza rezultatov – 309, 311, 313
- Aberbach, D. – 82
- Adamovich, L. – 283, 291
- Alvesson, M. – 29
- Antoniolli, W. – 280, 283, 291
- Anželj, D. – 151, 154, 168

B

- Becker, H. – 156
- Bohinc, R. – 23, 28, 30–32, 47–49, 52, 54, 57–59, 66, 68, 88–92, 180, 183, 209–214, 216, 218, 221, 255, 257, 259, 261, 273–274, 276–277, 284, 290
- Braibant, G. – 16, 253, 263
- Bratina, B. – 28, 30–32, 47–49, 52, 54, 57–59, 88–92, 180, 183, 203, 207
- Brezovšek, M. – 81, 83
- Bučar, F. – 15, 17, 21–22, 26, 30, 32, 38–39, 42, 52, 83, 244, 263
- Bugarič, B. – 20, 71, 83, 88, 100–102, 104, 106, 214–215, 240–241, 254, 281

C

- Cilji proučevanja – 10
- Corporate Governance – 64, 81, 88–89, 91, 94
- Cerar, M. – 66, 276, 284, 290
- Chandler, A. – 56, 116
- Cijan, R. – 17, 75, 102, 171, 177, 181, 277, 273, 289
- Cigoj, S. – 259
- Collins, J. – 111

Č

- Čustvena inteligenca – 153, 157–159, 165, 170, 196–197, 320
- Čebulj, J. – 273, 277

D

- Državna organizacija
- kot interesni sistem – 65
- kot poslovni sistem – 66
- vloga, cilji, naloge – 70, 73, 75
- Delegiranje – 20, 56, 125, 153, 156, 159–160, 170, 196–197, 238, 320, 324
- Dihotomija politika/državna uprava – 81–94
- Donnelly, J. – 29
- Drucker, P. – 52, 95, 97, 101, 153, 155–156, 166, 174
- Dujić, S. – 105

F

- Farnham, D. – 20
- Flynn, N. – 19
- Franca, V. – 238
- Freeman, E. – 91

G

Garrett, G. – 72
Godec, R. – 21, 75, 102, 273, 286
Goodsell, T. – 82
Grad, F. – 247, 251, 261
Grafenauer, B. – 17, 75, 102, 171, 177, 181, 273, 277, 281, 289

H

Hipoteze – 6, 11, 51, 63, 110, 123, 133, 149, 170, 198, 258, 296, 309, 314, 317
Haček, M. – 36, 82
Hall, R. – 55
Hardley, R. – 103
Handy, C. – 18
Heady, F. – 82
Hellriegel, D. – 29
Hersey, P. – 151
Herzberg, F. – 161
Hood, C. – 19, 240
Howard, R. – 29, 32

I

Interesni sistem – glej državna organizacija
Intervencijska država – 71–72, 100
Igličar, A. – 66
Ivanjko, Š. – 23, 28, 30, 49, 58, 68, 97, 209, 211, 213–214, 216, 221, 255, 257, 259, 261
Ivanko, Š. – 161

K

Kadrovska urejenost (struktura) – 56, 58, 103, 110, 119, 143, 318
Kast, F. – 56, 117
Kerševan, E. – 37, 38, 291
Kocbek, M. – 28–29, 31–32, 48–49, 59, 88–89, 180, 202–204, 207–208, 212–215, 218, 247, 255, 257, 259
Korade, P. Š. – 36
Korpič, H. E. – 218, 221, 231
Kotter, J. – 26, 150–151
Kovač, B. – 240
Kovač, P. – 20, 88, 96, 100–106, 108, 111, 119
Kralj, J. – 18–19, 22–24, 28–29, 41, 43–44, 46, 53, 55–57, 65–67, 95, 98, 111, 115, 124
Krivic, M. – 283, 286
Krneta, D. – 116

L

Lesjak, D. – 66
Lilić, S. – 70, 102, 261, 273
Lipovec, F. – 22, 28, 43, 45, 53

M

Metodologija proučevanja – 12–13
Menedžment
– Značilnosti vodstvene dejavnosti (menedžmenta) – 26–35
– Upravljanje in vodstvena dejavnost – 42–51
Materialna in finančna urejenost – 107–110, 121–123, 145–149
Motivacija – 160–165
Moč in vpliv vodij – 8, 156, 165, 170, 196–197, 320

Metode oziroma načini vodenja – 153, 167–170
Metoda zbiranja podatkov – 296–298
MacMillan, I. – 18, 68
Maslow, A. – 161
Mayone, G – 72
Matheson, A. – 82
McGregor, D. – 161
Mintzberg, H. – 40–41
Možina, S. – 27, 29, 33–34, 43, 47, 72, 90–92, 97, 104, 124–126, 153–155, 159, 162–163, 166–167, 172–175, 186–187

N

Notranja organizacija ministrstva – 80, 101, 115, 133–135
Nadzor
– Opredelitev nadziranja – 171–172
– Potek nadziranja – 172–176
– Vrste nadzora – 176–179
– Nadzor nad državno upravo – 179–182
– Upravni nadzor – 182–183
– Notranji upravni nadzor – 183–191
Načela NJM – 239–242
Nutt, P. – 112

O

OECD – 88, 93–94, 100, 102, 193
Organizacija
– Elementi in razsežnosti organizacije – 52–54
– Strukture organizacije – 55–59, 101–103, 115–119, 133–134
– Državna organizacija – glej Državna organizacija
Odgovornost
– Politična odgovornost – 242–245
– Drugi vidiki odgovornosti – 245–249
– Odgovornost za smotrnost in pravilnost dela – 249–253
– Odškodninska odgovornost - odgovornost za skrbno opravljanje svojih dolžnosti – 254–266
– Osborne, D. – 20

P

Predmet proučevanja – 7
Prispevek k znanosti – 13
Poslovni sistem
– Državna organizacija kot poslovni sistem – 66
– Ministrstvo kot poslovni sistem – glej Tekoča politika
Poslanstvo – glej Temeljna politika
Poslovanje v ministrstvu – 134–139
Položaj ministra
– Pogoji za imenovanje ministra – 203–206
– Razlogi za razrešitev ministra – 206–209
– Položaj ministra kot izvajalca poslovnih nalog – 209–211
– Pristojnosti, pravice, dolžnosti ministra – 211–217
– Pravni položaj ministra kot zaposlene osebe – 217–233
– Minister v razmerju do vlade – 233–235
– Minister v razmerju do vodstvenega kadra v ministrstvu – 235–236
– Naloge ministra kot delodajalca – 236–239
Preverjanje izvedene hipoteze – 309–314
Povčnik, M. – 259, 283, 286

Pirnat, R. – 103, 181, 273, 276, 279–283, 285–287, 291, 293
Plender, J. – 92
Puharič, K. – 238
Pusić, E. – 15, 21, 29, 42, 53, 82, 86–87, 116, 133, 152–153, 155, 159, 171, 174–175, 177–178, 187, 243, 246, 273

R

Regulatorna struktura – 99–100
Razvojna politika
– Opredelitev vizije – 111–112
– Strateško odločanje – 112–115
– Urejenost za doseganje ciljev razvojne politike – 115–123
Regulatorna dejavnost ministra – glej Akti
Rezultati – glej Analiza rezultatov
Revizijsko poročilo – 190, 251
Rakočević, S. – 17, 25, 52, 65, 71, 74, 84, 102, 134, 143, 146
Rozman, R. – 17, 22, 27, 29, 33–34, 43, 45, 47, 53–55, 67, 90, 92–93, 97, 113, 124–126, 150–151, 162–163, 167–169, 179, 184, 186–187, 190
Rus, V. – 6, 27, 40, 72, 87, 97, 153, 174, 244
Russel, C. – 153

S

Sistemizacija dejavnosti v upravi – 75–77
Strateško odločanje – glej Razvojna politika
Strategija razvoja Slovenije – 108, 114
Subjekti, ki izvajajo naloge uprave v državni organizaciji – 78–81
Skladne strukture
– v okviru temeljne politike – 99–110
– v okviru razvojne politike – 115–123
– v okviru tekoče politike – 133–149
Sestavine vodenja – glej Vodenje kot ena od funkcij menedžmenta
Slogi vodenja – glej Vodenje kot ena od funkcij menedžmenta
Schwaninger, M. – 23
Senčur Peček, D. – 220, 227
Stanonik, B. – 20, 113
Stjepanović, N. – 102
Svara, H.J. – 82–84
Svetličič, M. – 240
Svetlik, I. – 238

Š

Šmidovnik, J. – 18, 21–22, 43, 75

T

Temeljna politika
– Določanje poslanstva, smotrov in ciljev ministrstva – 94–96
– Določanje strategije v okviru temeljne politike – 96–99
– Urejenost organizacije –glej Skladne strukture
Tekoča politika
– Planiranje tekočih ciljev – 126–133
– Urejenost za doseganje tekočih ciljev – glej Skladne strukture
Tavčar, M. – 22–24, 53–57, 67, 95, 98–99, 101, 103, 107, 111, 113, 115–117, 120–121, 150, 166, 171–175, 186–187, 211, 236
Tičar, B. – 273–274, 277

Tomić, Z. – 273, 289
Trpin, G. – 75, 215, 241
Trstenjak, V. – 275–276

U

Uprava
– Pojmovanje uprave – 14–16
– Nekatero teorije o upravi – 16–26
– Upravna dejavnost – 36–38
– Interna uprava – 38–39
– Dejavnost uprave, ki ni upravna dejavnost – 39–42
Upravljanje – 42–51
– Urejenost organizacije – glej Skladne strukture
Ulrich, P. – 23, 151, 168–169

V

Vodstvena dejavnost
– značilnosti – 26
– teoretična izhodišča – 27–30
– bistveni elementi – 30–35
Vloga države – glej Državna organizacija
Vizija – glej Razvojna politika
Vodenje kot ena od funkcij menedžmenta
– Vodenja kot funkcije menedžmenta – 149–153
– Osnovne sestavine vodenja – 153–170
Verifikacija hipotez – 314–326
Vavpetič, L. – 8, 21, 74, 273, 286
Virant, G. – 36, 76, 80, 102, 214
Vodovnik, Z. – 210–211, 218, 220, 227, 231, 237–238

Z

Znanstvene discipline o upravi – glej Uprava
Zabel, B. – 29, 32, 49, 59, 202, 204, 207, 214–215, 247, 255, 257, 259
Zajc, K. – 49, 91

Ž

Žurga, G. – 96