

KAZALO

PRVO POGlavJE	
TEMELJI UPRAVNOPOLITIČNE DIHOTOMIJE	5
UVOD	6
METODOLOŠKI PRISTOP, TEZE IN RAZISKOVALNI MODEL	12
<i>Raziskovalne metode in tehnike</i>	14
TEORETSKA OZADJA UPRAVE IN UPRAVLJANJA	18
<i>Javna uprava</i>	23
<i>Državna uprava – posebna oblika upravljanja države</i>	29
<i>Woodrow Wilson in njegov študij uprave</i>	32
<i>Webrov koncept birokracije in birokratske organizacije</i>	33
<i>Modernizacija in sodobnejši pogled na javno (državno) upravo</i>	36
SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV IN VISOKI JAVNI USLUŽBENCI	40
<i>Razvoj glavnih značilnosti uslužbenskih razmerij</i>	42
<i>Visoki javni uslužbenci</i>	46
<i>Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji</i>	50
POLITIKA IN POLITIČNI FUNKCIONARJI	82
KONCEPTUALIZACIJA ODNOSOV MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI	86
MODELJ ODNOSOV MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI TER NJIHOVE ZNAČILNOSTI	97
<i>Guy B. Peters</i>	98
<i>Aberbach, Putnam in Rockman</i>	111
<i>Farrel Heady</i>	118
DRUGO POGlavJE	
ODNOSI MED POLITIKI IN VISOKIMI JAVNIMI USLUŽBENCI: KDO VLADA?	123
UVOD	124
MEHANIZMI ODGOVORNOSTI IN NAGRAJEVANJA (VISOKIH) JAVNIH USLUŽBENCEV IN POLITIČNIH FUNKCIONARJEV	125
<i>Mehanizmi odgovornosti (visokih) javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev</i>	125
<i>Politično-upravne interakcije glede nagrajevanja (visokih) javnih uslužbencev</i>	129

POLITIZACIJA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	131
VPLIV DRUŽBENEGA OKOLJA NA ODNOSE MED VISOKIMI JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI.....	140
<i>Vpliv javnega mnenja na odnose med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji</i>	140
<i>Odnosi med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami</i>	143
KARIERNE POTI VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV IN POLITIČNIH FUNKCIONARJEV	146
<i>Družbeno poreklo</i>	147
<i>Karijerne poti</i>	159
<i>Zaključek</i>	167
VLOGE IN STILI V OBLIKOVANJU POLITIK.....	169
<i>Žarišča vlog.....</i>	171
<i>Podobe in zrcalne podobe</i>	177
<i>Zaključek</i>	188
ZAVEŽANOST VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV IN POLITIČNIH FUNKCIONARJEV DEMOKRATIČNIM VREDNOTAM IN NORMAM.....	190
INTERAKCIJE NA VRHU: STIKI MED VISOKIMI JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI.....	197
 TRETJE POGLAVJE	
SKLEPNE UGOTOVITVE.....	205
 BIBLIOGRAFIJA.....	215
STVARNO KAZALO	229
IMENSKO KAZALO.....	231

PRVO POGHAVJE
**TEMELJI UPRAVNOPOLITIČNE
DIHOTOMIJE**

UVOD

Upravni sistem je eden tistih družbenih sistemov, ki vplivajo na vsa področja človekovega življenja. Z upravo se srečujemo praktično vsakodnevno, v najrazličnejših položajih in vlogah, srečujemo jo kot posamezniki, državljani, stranke ali pa kot udeleženci najrazličnejših organizacij in skupnosti. Zaradi svoje vpletenosti v družbeno in državno življenje je postala uprava pomemben dejavnik vplivanja na vsestranski razvoj družbe in posameznika. V zadnjem stoletju smo bili priče vsaj dvema za upravo pomembnima družbenima trendoma. Prvi je bil mobilizacija novih družbenih skupin, ki so v politični sistem vnesle nove probleme in zahteve, drugi pa ekspanzija avtoritete države z namenom, soočiti se z novimi in vedno kompleksnejšimi družbenimi problemi (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981: 238).

Oba trenda sta vplivala na način oblikovanja javnih politik in sta posredno preoblikovala in razširila tudi elito, ki javne politike oblikuje in sprejema. V procesu rasti upravnih sistemov v večini razvitih držav je postala birokracija ena najpomembnejših institucij sodobnega življenja. Javni uslužbenci v sodobnih upravnih sistemih zagotavljajo večino dobrin in storitev znotraj javnega sektorja. Stoletja so ravno javni uslužbenci zagotavljali in urejali tradicionalne funkcije oblasti – zunanje odnose, vojsko, sodstvo, policijo. V zadnjih desetletjih pa so z ekspanzijo socialne države javni uslužbenci postali tisti, ki zagotavljajo storitve tudi na področjih izobraževanja, zdravstva, sociale itd. Paralelna rast politične oblasti na eni ter birokracije na drugi strani je eden najmanj poznanih fenomenov v sodobnih družbah (Niskanen, 1973: 1). Povečanje obsega nalog in odgovornosti države je torej povzročilo ekspanzijo različnih birokratskih organizacij, ki jih vodijo politični funkcionarji, sestavljene pa so iz vrst profesionalnih javnih uslužbencev. Oba trenda sta močno vplivala na naraščajočo moč političnih funkcionarjev in profesionalnih oziroma kariernih javnih uslužbencev. Odnos med obojimi je viden kot eden najbolj specifičnih problemov v sodobni državi, saj odseva nasprotje med tehnično učinkovitostjo na eni in demokratično odgovornostjo na drugi strani (Heady, 2001: 79).

Odnos med javnimi uslužbenci in njihovimi formalnimi političnimi predstojniki je viden kot eden najpomembnejših aspektov reflektivnega vedenja v javnih organizacijah (Peters, 1988: 21). »Kdo vlada?« je vprašanje, ki si ga je zastavilo že mnogo uglednih avtorjev. Odnos med izvoljenimi ali imenovanimi političnimi funkcionarji in profesionalnimi javnimi uslužbenci je eno najpomembnejših prizorišč institucionalnih politik v sodobnih demokracijah. Tovrstni odnos je ključen predvsem v točki, v kateri politični oblasti omogoča, da izvaja svoje vsakodnevne naloge in sprejema ter izvaja odločitve, ki so v modernem političnem sistemu potrebne. Politični funkcionarji so izvoljeni bodisi neposredno bodisi

posredno preko voljenih predstavnikov ljudstva. Političnim funkcionarjem je podeljen mandat, s katerim uzakonjajo in izvajajo tiste politike, ki so jih – bodisi sami bodisi politična stranka, ki jih je predlagala – zagovarjali med predvolilno kampanjo. Prav politični funkcionarji pa pogosto navajajo, da njihove napore v procesu oblikovanja politik preprečuje moč dobro utrjene birokracije (Peters, 1988: 146). Če je tovrstno dojetje političnih funkcionarjev pravilno, sta potrebna najmanj dva tipa prizadevanj. Prvi je bolj normativni problem ustvarjanja pogojev, v katerih bodo politični funkcionarji sicer lahko ustvarjalno vplivali na birokracijo, vendar bo le-ta hkrati ohranila stalnost, strokovnost in politično nevtralnost. Za naš namen pa je veliko pomembnejši analitični razvoj boljšega konceptualnega razumevanja politike znotraj območja, v katerem oba tipa akterjev delujeta (Peters, 2001; glej tudi Peters, 1986, in Goodsell, 1994).

Med politiko in upravo ni mogoče začrtati ostre in jasne meje (Haček, 2001: 61; Peters, 1988; Bekke, Perry in Toonen, 1996). Politični funkcionarji, ki so na vrhu upravne hierarhije kot ministri, predstavniki političnih strank oziroma organizacij, za doseg svojih ciljev potrebujejo in se naslanjajo na javne uslužbenke. Javni uslužbenci, ki delajo v politiki kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ali delajo neposredno za politične funkcionarje, pa slednje izkoriščajo za hitrejši karierni razvoj (Bailey v Stillman, 1992). Razmerje med politiko in upravo je razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev. Gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani. Na to razmerje vplivajo tudi sami volivci, ki poskušajo svoje interese uveljaviti s pritiski na politiko, le-ta pa skuša prek uprave vplivati na uresničevanje svojih ciljev.

Dihotomija med politiko in birokracijo je dolgo veljala za eno osnovnih točk v raziskovanju birokracije in njenih značilnosti (Doig v Peters, 1988: 147). Jasna razmejitev med politiko in birokracijo je v modernih demokracijah močno vprašljiva, saj birokracija po eni strani ni več zadolžena zgolj in samo za implementacijo odločitev, sprejetih s strani političnih funkcionarjev, ampak so javni uslužbenci v večini modernih demokratičnih držav vključeni tudi v proces oblikovanja politik, v okviru katerega se borijo za lastne koncepcije tistega, kar se šteje za »dobro politiko«.¹ Neposredni konflikt med politiki in birokracijo je občasno celo opredeljen kot temeljni problem moderne države (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981: 252). Po drugi strani pa politični funkcionarji in javni uslužbenci v političnem procesu igrajo zelo različne vloge (Bekke, Perry in Toonen, 1996: 1–13). Karierni profesionalni javni uslužbenci, katerih značilnosti so predvsem njihova stalnost, strokovnost in dolgoročni pogled na politični proces, vidijo politiko in proces oblikovanja politik v drugačni luči kot politični funkcionarji. Za slednje je značilno, da v večini

¹ V angl. govornem prostoru »good policy«.

držav opravljajo določeno politično funkcijo krajše časovno obdobje,² v katerem se od njih pričakujejo določeni rezultati in dosežki.³ Politični funkcionarji si zato pogosto ne morejo in ne smejo privoščiti, da bi zagovarjali politike, katerih uresničitev bi trajala daljše časovno obdobje, pa čeprav bi bile vsebinsko in tehnično superiorne (Murphy, Nuechterlein in Stupak, 1978).

Javni uslužbenec je v politični proces pogosto vključen z namenom, da v javnosti predstavlja ali brani lastno organizacijo in vrednote, ki jih le-ta uteleša; politični funkcionar pa je v politični proces najpogosteje vključen zato, da predstavlja lastno politično kariero ali politiko politične stranke, ki ga je postavila na položaj, ki ga zaseda (Peters, 1986: 3–4). V političnem procesu je konflikt med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci relativno pogost pojav, zato prvi pogosto skušajo (s)politizirati birokracijo, pa naj bo to primer, ko se kot eden od pogojev pri rekrutaciji javnih uslužbencev pojavlja – največkrat nevidna in uradno pogosto zanikana – zahteva po določeni politični pripadnosti ali ko je pri napredovanju javnega uslužbenca odločujoč dejavnik njegova politična orientacija, kar še posebej velja pri napredovanju na najvišje uslužbenske položaje.

Sodobne študije odnosa med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji označujejo progresivno razširitev vloge prvih s funkcijami, ki so bile nekoč izključno v pristojnosti politikov. Tudi iz številnih študij političnih procesov je razvidno, da v sodobnih demokratičnih državah klasične teorije, ki izključujejo visoke javne uslužbence iz kakršne koli vloge pri oblikovanju politik ter interesni artikulaciji in agregaciji, več ne ustrezajo stvarnosti, če sploh kdaj seveda so (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981: 239). Klasični birokrati, ki se izogibajo političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjamejo v strogo delitev med politiko in upravo, postopoma izginjajo, medtem pa se razvija (oziroma se je razvil) nov model političnega birokrata, ki sprejema politične posledice svojega dela in ki zajema večino birokracije v zahodnih demokracijah (Brezovšek, 2000: 267–272).

Odnos med politiko in upravo oziroma med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci je bil v preteklosti deležen presemetljivo malo pozornosti, kar velja tako za razvoj teoretičnih modelov in pristopov kot tudi za empirične študije.⁴ Avtorji so se v svojih analizah pogosto osredotočili zgolj na visoke javne uslužbence oziroma politične

² Še posebej v razmerju do stalne prisotnosti visokih javnih uslužbencev.

³ Le ob relativno uspešnem uresničevanju zastavljenih ciljev lahko politični funkcionar v večini primerov pričakuje, da bo ostal na določeni politični funkciji tudi v naslednjem mandatnem obdobju.

⁴ Glej na primer Peters (1988: 148); glej tudi Niskanen (1973), Peters (1986, 2001), Goodsell (1994), Aberbach, Putnam in Rockman (1981), Heady (2001), Waldo (1994), Haček (2005) in drugi.

funkcionarje. Zavaljo tega študij, ki individualno obravnavajo navedeni kategoriji, v znanosti o javni upravi ne primanjkuje. Takšna ugotovitev pa gotovo ne velja za analizo odnosov med obema skupinama akterjev v političnem procesu (Campbell, 1983). Seveda obstajajo tudi pomembne izjeme,⁵ vendar je bilo teoretičnih oziroma empiričnih raziskav na tem področju doslej le za vzorec. Slednja trditev še zlasti velja za celotno območje Srednje in Vzhodne Evrope, saj na tem območju, z izjemo dela Verheijna (1999), odnos med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji ni bil deležen praktično nikakršne pozornosti.

Tudi v slovenskem prostoru je obravnavana tematika v vsaki časovni točki vedno aktualna, vendar se doslej z deskriptivno in empirično analizo odnosa med slovensko upravo in politiko skorajda nihče ni poglobljeno ukvarjal.⁶ Vse od osamosvojitve naprej je bilo področje javne uprave (znotraj le-te pa sistema javnih uslužbencev) predstavljeno kot eno ključnih področjih države. Prav od odnosa med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci je v veliki meri odvisno kakovostno delovanje celotnega državnega aparata (Peters, 2001). Poleg tega se je v Sloveniji dolga leta sprejemala in pripravljala nova, sodobnejša in sistemska zakonska ureditev uslužbenskega področja, zato je zanimivo analizirati odnose med obema skupinama akterjev tudi s tega vidika. Pričujoče delo predstavlja nadgradnjo prve celovite analize odnosov med slovenskimi političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci, opravljene pred šestimi leti (Haček, 2005).

Nadaljevanje poglavja bomo začeli z raziskovanjem vpliva politike in političnih funkcionarjev na odločanje v javni upravi in na »policy« odločitve, ki jih sprejemajo zlasti najvišji javni uslužbenci. Najprimernejše mesto za začetek tovrstne raziskave je gotovo klasična doktrina, ki v strokovni in tudi laični javnosti že več kot stoletje opominja na to, da sta politika in administracija medsebojno ločeni sferi; tovrstna dihotomija velja tako za analizo političnih institucij kot tudi vedenjskih vzorcev političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev.⁷ Doktrina o dvojnosti politike in uprave je ne samo prestala »napade« različnih avtorjev,⁸ ampak je preživela vse do današnjega časa in se vedno znova pojavljala v vrsti različnih političnih sistemov (Campbell in Peters, 1988: 81). Kljub temu da

⁵ Na primer Aberbach, Putnam in Rockman (1981), dela G. B. Petersa v zadnjih nekaj desetletjih, dela Hecla na primeru Združenih držav Amerike (1977), Bekke, Perry in Toonen (1996), Verheijen (1999), Heady (2001), Raadschelders in drugi (2008), Niskanen (1973) itd.

⁶ Edine izjeme predstavljajo Bučar (1969 in 1981), Brezovšek (1992) in Haček (2005).

⁷ Dihotomija politike in uprave se po navadi pripisuje ameriškim javnopravnim teoretikom, npr. Woodrowu Wilsonu, »The Study of Administration«, *Political Science Quarterly*, 2, (1887), 209–213. Doktrino so izpopolnili in dovršili kasnejši raziskovalci odnosov med politiko in upravo, na primer Willoughby, Pfiffner in Goodnow.

⁸ Napad na doktrino se je pričel konec štiridesetih let prejšnjega stoletja, ko je Paul Appleby izdal svoje delo *Policy and Administration* (Appleby, 1949).

doktrina v sodobnem času morda niti deloma ne odraža realnega stanja, moramo predpostaviti, da ima za politične funkcionarje in visoke javne uslužbence še vedno določen pomen (Peters, 2001: 182).

John Gaus (1950) v svojem eseju trdi, da vrzel med političnim in upravnim povzroča posebno zgodovinsko situacijo, primerljivo z zatonom fevdalnega sistema, vsekakor pa se tesno navezuje na razpravo o povezanosti med politično znanostjo in znanostjo o javni upravi. V uglednih znanstvenih razpravah z upravnopolitičnega področja se pogosto pojavljajo trditve, da ima upravna znanost dva roditelja: politično znanost in menedžment (Henry, 1990: 3). Razvoj upravnopolitične dihotomije je običajno povezan z imenoma Woodrow Wilson in Max Weber (Campbell, 1988: 80). Oba sta namreč razvila idejo o temeljni potrebi po ločitvi postavljanja in uveljavljanja ciljev od podrobnega izvajanja politik za doseg te ciljev. V sodobni politiki se ta dihotomija uporablja kot sredstvo za zaščito in upravičevanje oblasti (moči) politične eksekutive. V delih Wilsona in Webra pa je zadeva skoraj obratna. Kljub izvirnim težnjam je bilo njuno pisanje interpretirano kot poskus omejevanja administracije in njenega vpletanja v oblikovanje politik (Brezovšek, 1992: 1094). Tako so v dobi znanstvenega upravljanja interpretirali upravnopolitično dihotomijo in razmišljali o tem problemu (Appleby, 1949).

Domnevna ločitev politične od upravne sfere dovoljuje visokim javnim uslužbencem vključevanje v politiko – seveda ne v strankarskem smislu – brez strahu, da bi za rezultate svojih dejanj morali nositi kakršno koli odgovornost. Visoki javni uslužbenec ne sme biti zgolj ubogljiv in pokoren izvrševalec tistega, kar mu naroči njemu neposredno predpostavljeni politični funkcionar. Smisel delovanja visokega javnega uslužbenca je v tem, da »zaplete življenje svojih političnih gospodarjev najmanj do te stopnje, da politični funkcionarji ne morejo reševati kompleksnih problemov na osnovi nepošteno enostavnih kriterijev« (Appleby, 1949). Nadalje ločitev politike od uprave omogoča visokim javnim uslužbencem vključevanje v proces oblikovanja politik – predvidoma z uporabo tehničnih ali pravnih kriterijev za odločanje – brez vmešavanja političnih akterjev, ki bi sicer lahko prepoznali morebitne politične ali ideološke vplive na politike in zahtevali spremembe teh politik (Rose, 1987). Tako pa politični funkcionarji, javnost ali celo sami visoki javni uslužbenci odločitve, sprejete v procesu oblikovanja politik s strani uslužbencev, lahko smatrajo kot rezultat preproste uporabe racionalnih, pravnih ali tehničnih kriterijev. Tovrstna navidezna profesionalna ločenost visokih javnih uslužbencev pogosto pripomore k lažjemu sprejemanju nepopularnih in nesprejemljivih odločitev. Poleg tega pa je navidezna profesionalna ločenost visokih javnih uslužbencev še poudarjena s trudom, ki se v večini političnih sistemov vloga v izgradnjo nevtralne slike lastnega upravnega sistema.

Ločenost politike in uprave omogoča političnim funkcionarjem določeno politično širino. V modernih demokracijah namreč nekatere najtežje odločitve sprejmejo posamezniki, ki za tovrstno odločanje na volitvah

niso dobili mandata. Takšna praksa dovoljuje političnim funkcionarjem oblikovanje ali vsaj vplivanje na posamezne odločitve, ki pa jih bo javno naznanila neka nepolitična institucija. Konceptija, v skladu s katero je mogoče ločevati politično in tehnično sprejemanje odločitev, je nekaterim političnim funkcionarjem nadalje omogočila, da umaknejo nekatere pomembne politične odločitve iz polja politike v polje uprave. Tovrsten premik se v praksi kaže v vrsti pomembnih funkcij vladanja, ki so bile prenesene iz sfere strankarskega političnega nadzora v neodvisne agencije, birokracijo ali tehnokratsko elito (Mannheim v Peters, 2001: 183). V upravni znanosti se dokaj pogosto pojavlja domneva, da so visoki javni uslužbenci, ki sprejemajo odločitve, ločeni od političnih pritiskov in da zaradi te izolacije lahko sprejemajo odločitve v javnem interesu. Žal se tovrstna domneva hitro izkaže za iluzorno, saj umetna separacija političnih in upravnih funkcij pogosto podvrže odločevalski proces drugačnim in nevidnejšim vrstam političnih vplivov (Peters, 2001: 183).

Večina avtorjev, ki (so) se ukvarjajo z upravnopolitično dihotomijo, izhaja iz politološke teoretične perspektive, ki na javno upravo gleda kot na podzvrst politične znanosti in se osredotoča na vlogo visokih javnih uslužbencev in njihovih odnosov s političnimi funkcionarji. Nekateri avtorji⁹ pa so predlagali, da bi lahko razumevanje upravnopolitične dihotomije izboljšali s tem, da bi jo postavili v širši okvir organizacijske teorije. Ta vidik se razlikuje od dihotomnega po tem, da vodenje upravnih resorjev obravnava glede na njihovo sestavljenost iz skupine izvrševalcev, in ne samo odgovornega ministra, ter da upravno sestavino organizacije razčlenjuje na menedžerski in tehnični podsistem. Tako namesto dihotomije pravzaprav nastane trihotomija. V zadnjih desetletjih se je večina avtorjev ukvarjala predvsem z menedžerskim podsistemom, ob tem pa zapostavila tehnični podsistem, ki je velika prednost birokracije, saj z njim obvladujejo tehnično celovitost vladanja. Tehnični podsistem se ukvarja s tehnično proizvodnimi vidiki organizacije in je v osrčju organizacije, ne na njenem dnu, medtem ko menedžerski podsistem povezuje oba (Brezovšek, 1992: 1100).

⁹ Glej na primer Denhardt (1991).

METODOLOŠKI PRISTOP, TEZE IN RAZISKOVALNI MODEL

Konflikt med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji je pogosto naveden kot osnovni problem sodobne politične oblasti (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981: 252). Da bi mogli razumeti proces vladanja in njegovo delovanje, je nujno, da je odnos med obema ključnima skupinama akterjev, ki nanj v veliki meri vplivata, v čim večji meri znan in raziskan. V sodobnih demokracijah je sistem javnih uslužbencev prerasel svojo klasično vlogo, v kateri so visoki javni uslužbenci zgolj izvrševalci tistega, kar jim ukažejo politični funkcionarji kot njihovi predpostavljani. Sistemi javnih uslužbencev ne igrajo zgolj instrumentalne vloge kot personalni sistemi, ampak si postopoma pridobivajo tudi večjo ali manjšo vlogo v procesih uresničevanja oblasti, ki je v veliki meri odvisna prav od političnih funkcionarjev. Heady (1991: 448) je definiral šest različnih konfiguracij odnosa med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci, ki jih Hojnacki (1996: 144) združuje v dve osnovni konfiguraciji. V prvi konfiguraciji politična oblast prevladuje nad visokimi javnimi uslužbenci, ki izgubijo velik del svoje neodvisnosti in so le podaljšana roka politične oblasti, ki zasleduje zgolj lastne politične cilje. V drugi konfiguraciji pa visoki javni uslužbenci obdržijo pomembno stopnjo neodvisnosti in moči, ki ju uporabijo za doseganje lastnih ciljev v razmerju do političnih oblasti.

Navedena delitev je za naše potrebe premalo natančna in preširoka, zato bomo sledili predvsem paru najbolj dovršenih in tudi najširše priznanih teoretičnih konfiguracij odnosov med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci. Gre za pet idealno tipskih modelov Petersa (1986; tudi 1988) in štiri podobe upravnopolitičnih interakcij Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981).¹⁰ Modele so avtorji razvili predvsem z namenom, da bi lažje določili relativno moč obeh med seboj potencialno tekmovalnih nizov akterjev (Peters, 1988: 21). Modeli oziroma podobe se pri različnih avtorjih delno prekrivajo, služijo pa predvsem kot teoretični okvir pri morebitni¹¹ nadaljnji empirični raziskavi ali, kot pravi Peters, »kot orodje za primerjavo idealnega sveta z realnim svetom« (Peters, 1988: 149). Poleg omenjenih navajamo tudi Headyjeve (Heady v Bekke, Perry in Toonen, 1996: 210–213) konfiguracije sistemov javnih uslužbencev, v okviru katerih je ena izmed štirih podanih spremenljivk, ki po Headyjevem mnenju pojasnjujejo politično-administrativne odnose, tudi

¹⁰ Podobne modele kot pri Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981) najdemo še pri nekaterih drugih avtorjih, glej na primer Nakamura in Smallwood (1980).

¹¹ Peters (1988) v svojo študijo ni vključil klasične empirične raziskave, pač pa podaja zgolj nekatere objektivne empirične podatke, v veliki meri vezane na sistem javnih uslužbencev v Združenih državah Amerike.

odnos (visokih) javnih uslužbencev do politične oblasti. Vsak od navedenih nizov modelov ne ponuja zgolj priložnosti primerjave realnega sveta z idealnim svetom v posameznem modelu, pač pa ponuja priložnost primerjave celotnih nacionalnih upravnih sistemov s posameznimi modeli (Peters, 1988: 22).

Tako Aberbach, Putnam in Rockman (1981) kot tudi Peters (1988) kot začetni, izhodiščni model navajajo formalni model¹² odnosa med uslužbenci in politiki, ki bi mu lahko rekli tudi webrovski model, v katerem je vloga visokega javnega uslužbenca omejena na izvrševanje vsega, kar mu njegov predpostavljeni politični funkcionar ukaže. Ta model ne predpostavlja širšega sodelovanja visokih javnih uslužbencev v političnem procesu (npr. pri oblikovanju politik, artikulaciji interesov itd.), na katerega temelju postavljamo *osnovno raziskovalno vprašanje*, in sicer: »Ali je vloga visokih javnih uslužbencev v slovenskem sistemu javnih uslužbencev omejena zgolj za izvrševanje politik ali pa sodelujejo tudi pri oblikovanju politik v nasprotju s tem, kar trdi formalni model odnosa med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji?«¹³

Za sisteme javnih uslužbencev v državah Srednje in Vzhodne Evrope so (bile) v obdobju demokratičnega prehoda temeljne značilnosti potreba po hitri depolitizaciji administracije, pomanjkanje pravnih instrumentov, ki bi uslužbenca zaščitili pred političnimi zlorabami, močna naslonitev na legalizem ter uporaba splošne delovnopravne zakonodaje, ki ni upoštevala specifičnosti upravne službe (Verheijen, 1999: 2–3). Navedene značilnosti v veliki meri sovpadajo z značilnostmi formalnega modela interakcije med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji.¹⁴

Na odnose med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji vpliva cela vrsta dejavnikov. Pri tem se zastavlja vprašanje, kateri so dejavniki, ki vplivajo na razvoj določenega vzorca odnosov med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, in na osnovi katerih bi lahko vzorec odnosov opredelili in smiselno pojasnili. Očitno je, da je takšnih dejavnikov cela vrsta, zato je natančna določitev učinka vsakega posameznega dejavnika, ki (lahko) vpliva na odnose med akterji, težaven

¹² Formalni model se pri Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981: 4) vsebinsko skorajda povsem prikriva s prvo predstavljeno podobo odnosa med obema skupinama akterjev (*politika/administracija*).

¹³ Na podlagi zapisanega smo postavili osnovno tezo, ki trdi, da »imajo v slovenskem političnem sistemu politični funkcionarji prevlado nad visokimi javnimi uslužbenci – le-ti so omejeni na izvrševanje politik, zato lahko trdimo, da prevladuje formalni model odnosa med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji«.

¹⁴ V formalnem modelu so zmagovalci v političnem procesu vedno politični funkcionarji, saj so visoki javni uslužbenci videni zgolj kot tehnični izvrševalci tistega, kar jim politični funkcionarji naročijo. Poleg tega je ena temeljnih značilnosti formalnega modela tudi legalizem (v administraciji prevladujejo pravno izobraženi profili) in relativno visoko število političnih funkcionarjev, ki imajo na razpolago tudi posebne svetovalce ali strokovne štabe (Peters, 1988).

problem. Ob tem si bomo zastavili štiri raziskovalna vprašanja, na katera bomo odgovorili predvsem s pomočjo empiričnih podatkov, pridobljenih z metodo anketnega vprašalnika, delno pa tudi z uporabo metode analize primarnih in sekundarnih virov:

- a) Ali in kako razlike v načinu izbire visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev vplivajo na razlike in odnose med njimi?
- b) Kakšen je vpliv družbenega porekla in karierne poti visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev na njihov medsebojni odnos?
- c) Kako visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji dojemajo lastno vlogo in ali razmišljajo ter delujejo na podobne ali različne načine?
- č) Ali so visoki javni uslužbenci v glavnem omejeni na vertikalne interakcije in ali so politični funkcionarji tisti, ki imajo stike z različnimi aspekti v družbi?

Poleg tega je treba še jasno povedati, da na odnos med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v določeni meri vpliva tudi širše politično in družbeno okolje.¹⁵ Gre za vpliv, ki ga iz raziskave ni mogoče izločiti. Vedenje in ravnanje posameznikov znotraj sistema javnih uslužbencev je deloma določeno z dejstvom, da so javni uslužbenci pripadniki nekega širšega upravnega sistema, sistema javnih uslužbencev; hkrati pa na njihovo vedenje in ravnanje vplivajo tudi širša družba in njihovi osebni ter poklicni odnosi z drugimi družbenimi organizacijami. Vpliva širše okolice se je treba ob tako kompleksni in obsežno postavljeni raziskavi v čim večji meri zavedati, zato smo skušali ta vpliv v raziskovalnem modelu vsaj deloma tudi upoštevati.

Raziskovalne metode in tehnike

Področje javnih uslužbencev je tako v širšem svetovnem kot tudi v slovenskem prostoru relativno slabo raziskano, kar še zlasti velja za področje odnosov med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Pričujoče delo vsebuje bogat obseg empiričnih podatkov, pridobljenih v dveh različnih časovnih obdobjih s pomočjo metode anketnega vprašalnika. Najboljši način pridobivanja znanja o administrativni in politični eliti je seveda čim neposrednejši stik s predmetom raziskovanja. Idealno bi bilo, če bi se z vsakim, v raziskavo zajetim političnim funkcionarjem

¹⁵ Vpliv širšega družbenega in političnega okolja bi bil vsekakor še bolj problematičen v primeru mednarodne primerjalne študije.

oziroma visokim javnim uslužbencem, osebno pogovorili z uporabo metode poglobljenega družboslovnega intervjuja. Zaradi očitnih fizičnih, tehničnih, časovnih in drugih omejitev kaj takega seveda ni mogoče, zato je uporaba anketnega vprašalnika v tem kontekstu najracionalnejša in najbolj smiselna rešitev.

Raziskava iz leta 2003

V okviru metode anketnega zbiranja podatkov sta nas zanimali politična elita na eni ter upravna elita na drugi strani, oboje seveda na ravni celotne države oz. na nacionalni ravni.¹⁶ Anketirance smo zato prvotno razdelili v dve skupini, in sicer v skupino političnih funkcionarjev in v skupino visokih javnih uslužbencev, pri čemer smo upoštevali takrat veljavni normativni okvir. Namen delitve v skupine je bil predvsem ta, da smo skušali ugotoviti, ali obstajajo različne predstave in zaznave o vprašanju vloge političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev znotraj političnega procesa in odnosa med obema skupinama akterjev. V skupino uslužbencev smo zajeli najvišje javne uslužbenke v Republiki Sloveniji, in sicer generalne sekretarje na vseh ministrstvih v okviru Vlade Republike Slovenije ter vse državne podsekretarje.¹⁷ Obe skupini sta po takrat veljavnem Uslužbenskem zakonu (2002) zasedali najvišje položaje v slovenskem sistemu javnih uslužbencev.¹⁸ V skupino visokih javnih uslužbencev je bilo vključenih 469 enot – v raziskavo smo zajeli celotno populacijo najvišjih javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. V

¹⁶ V raziskavo smo vključili tudi politične funkcionarje (župane) in visoke javne uslužbenke (direktorje občinskih uprav) na lokalni ravni oblasti (v občinah). Anketa na lokalnem nivoju oblasti je bila (tudi) testnega značaja, saj smo preko nje preverjali tudi metodološko-vsebinsko ustreznost vprašalnikov, zato nekaterih podatkov z lokalnega nivoja oblasti ni na voljo.

¹⁷ V okviru slovenske raziskave smo naredili še korak dlje, še posebej v primerjavi s primerljivimi tujimi raziskavami. V svojo raziskavo smo namreč poleg omenjenih nacionalnih akterjev vključili tudi najvišje javne uslužbenke na lokalni ravni oblasti, konkretno direktorje občinskih uprav slovenskih občin. Vse tuje raziskave odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji namreč zajemajo le raven države, tj. nacionalno raven, ne pa tudi lokalne ravni oblasti. V svojo raziskavo smo predvsem z namenom primerjalne analize obeh ravni oblasti, obogatitve pri analizi podatkov, pa tudi z namenom primerjave stališč znotraj obeh skupin akterjev vključili tudi lokalno raven oblasti. Tako smo v skupino lokalnih visokih javnih uslužbencev – direktorjev občinskih uprav – zajeli 193 enot. Več o tem aspektu raziskave v Haček (2005).

¹⁸ Najvišje položaje v sistemu javnih uslužbencev tvorijo generalni sekretarji na ministrstvih, državni podsekretarji ter načelniki upravnih enot (Zakon o javnih uslužbencih, 2002: 190. člen), ki imajo tudi pravico voliti svoje predstavnike v uradniški svet. V raziskavo smo vključili prvi dve kategoriji, slednje pa zaradi drugačnega načina imenovanja (načelnike upravnih enot imenuje pristojni minister, ostali kategoriji pa Vlada Republike Slovenije, seveda vedno po predhodno izpeljanem postopku javnega natečaja) in odmaknjenosti od centra političnega odločanja ne.

metodološkem smislu je slovenska raziskava primerljiva s tujimi raziskavami oziroma gre še korak naprej (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981: 24–29).¹⁹

V skupino političnih funkcionarjev smo predvsem z namenom zagotavljanja potrebnega povratnega toka uvrstili tako pripadnike zakonodajne veje oblasti (poslance Državnega zbora Republike Slovenije) kot tudi pripadnike izvršilne veje oblasti (člane Vlade Republike Slovenije, državne sekretarje, direktorje vladnih uradov in agencij, generalno državno tožilko itd.). Primarno nas je seveda zanimala izvršilna veja oblasti, saj znotraj nje delujejo tudi visoki javni uslužbenci, pa tudi tematika znanstvenega raziskovanja odnosa med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci je v večji meri vezana na izvršilno vejo oblasti (Peters, 1988). V skupino političnih funkcionarjev smo zajeli 228 enot, od tega 90 v zakonodajni veji oblasti ter 138²⁰ v izvršilni veji oblasti.

Skupaj je bilo tako poslanih 696 anketnih vprašalnikov.

Anketo smo izvedli v sredini meseca junija 2003. Odziv je bil zelo dober,²¹ saj smo prejeli 342 izpolnjenih vprašalnikov (49,1 % vseh), od tega 233 izpolnjenih vprašalnikov, ki so jih poslali visoki javni uslužbenci (49,7 % vseh), 64 izpolnjenih vprašalnikov, ki so jih poslali politični funkcionarji iz izvršilne veje oblasti (46,4 % vseh), ter 45 vprašalnikov (50 % vseh), ki so jih izpolnili poslanci Državnega zbora Republike Slovenije.

Raziskava iz leta 2009

Raziskava je tokrat potekala v nekoliko spremenjenih pogojih, zlasti zaradi spremenjene normativne ureditve. Anketirance smo tudi tokrat razdelili v dve skupini, in sicer v skupino političnih funkcionarjev in v skupino t. i. upravnih menedžerjev, ki predstavljajo sam vrh znotraj

¹⁹ V tujih raziskavah, ki smo jih pri nekaterih spremenljivkah uporabili z namenom mednarodne primerjalne analize, je vzorec visokih javnih uslužbencev obsegal približno od 300 do 600 enot, zajemal je visoke javne uslužbenke iz vseh ministrstev v vladi (ponekod so bili izključeni visoki javni uslužbenci iz zunanje-političnega in obrambnega področja), poleg tega pa je bil vzorec v vseh državah sestavljen iz izključno tistih visokih javnih uslužbencev, ki delujejo v glavnem mestu države, vključene v empirično raziskavo. V vseh državah so raziskovalci prejeli precej manj izpolnjenih vprašalnikov, tj. 76 (v Franciji in na Nizozemskem), 85 (v Italiji), 96 (v Veliki Britaniji), 97 (v Nemčiji), 126 (v ZDA) oziroma 317 izpolnjenih vprašalnikov (na Švedskem) – kar skupaj znese 873 izpolnjenih vprašalnikov.

²⁰ Dne 31. 12. 2002 je bilo v izvršilni veji oblasti po podatkih Kadrovske službe Vlade RS 173 političnih funkcionarjev. V raziskavo smo od tega vključili 138 političnih funkcionarjev; anketnega vprašalnika nismo posredovali skupini namestnikov predstojnika vladnih služb, uradov in agencij ter nekaterim predstojnikom uradov, ki jih ni bilo mogoče identificirati. Vsekakor pa je vzorec, v katerega je vključeno 138 enot v populaciji 173-ih, reprezentativen in zajema štiri petine populacije.

²¹ V tujih raziskavah (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981: 26) so vzorci političnih funkcionarjev obsegali od 44 enot na Nizozemskem in Švedskem do 104 enote v Nemčiji. V vseh sedmih državah, vključenih v raziskavo, je bilo skupaj anketiranih 516 političnih funkcionarjev.

skupine visokih javnih uslužbencev. V skupino upravnih menedžerjev smo zajeli generalne direktorje in generalne sekretarje v ministrstvih Vlade Republike Slovenije, direktorje organov v sestavi ministrstev, načelnike upravnih enot ter direktorje vladnih služb. Število najvišjih javnih uslužbencev in način njihovega imenovanja sta od zadnje raziskave doživela precej sprememb, o katerih več v naslednjih poglavjih.²² V skupino upravnih menedžerjev je bilo tako vključenih 173 enot – v raziskavo smo zajeli celoten vrh znotraj skupine visokih javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji, katerih imenovanje je vezano na časovno omejen mandat in je, proceduralno gledano, vezano na odločitev političnega funkcionarja.²³

V skupino političnih funkcionarjev smo zajeli celotno populacijo političnih funkcionarjev v državi, in sicer tako pripadnike zakonodajne veje oblasti (poslance Državnega zbora Republike Slovenije) kot tudi pripadnike izvršilne veje oblasti (predsednika republike in predsednika vlade, ministre in državne sekretarje v Vladi Republike Slovenije, generalnega sekretarja vlade). V skupino političnih funkcionarjev smo zajeli vso populacijo, to je 132 enot, od tega 90 v zakonodajni veji oblasti ter 42 v izvršilni veji oblasti.

Skupaj je bilo tako poslanih 305 anketnih vprašalnikov.

Anketo smo izvedli v obdobju od julija do novembra 2009. Odziv je bil dober, saj smo prejeli 154 izpolnjenih vprašalnikov (50,5 % vseh), od tega 87 izpolnjenih vprašalnikov, ki so jih poslali upravni menedžerji (50,3 %

²² Najvišje položaje v sistemu javnih uslužbencev po Zakonu o javnih uslužbencih (2007: 80.–82. člen) zasedajo uradniki, ki na delovnem mestu izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. V ministrstvih so to generalni sekretarji, generalni direktorji in vodje organizacijskih enot, v organih v sestavi ministrstev so to direktorji in vodje organizacijskih enot, v upravnih enotah načelniki upravnih enot in vodje organizacijskih enot, v vladnih službah direktorji in vodje organizacijskih enot ter v upravah lokalnih skupnosti direktorji in vodje organizacijskih enot. Zaradi zagotavljanja mednarodne in medčasovne primerljivosti z drugimi vsebinsko komplementarnimi raziskavami smo v raziskavo vključili tiste položajne uradnike, ki zasedajo sam vrh upravne piramide, imajo pogost stik in so odgovorni predpostavljenemu političnemu funkcionarju ter delujejo v sistemu državne uprave. V raziskavo torej nismo vključili vodij organizacijskih enot, saj njihov neposredno predpostavljeni ni politični funkcionar, ter položajnih uradnikov v upravah lokalnih skupnosti, ki delujejo na ravni lokalne samouprave, ki ni predmet naše raziskave.

²³ Zaradi navedenega je treba jasno zapisati, da skupini visokih javnih uslužbencev iz raziskav 2003 in 2009 medsebojno nista povsem primerljivi, saj visoki javni uslužbenci v času prve raziskave niso imeli časovno omejenega mandata, njihovo imenovanje pa vsaj formalno ni bilo vezano na odločitev političnega funkcionarja; od sprememb normativnega okvira v letu 2005 naprej pa je manjša tudi stabilnost najvišjih uslužbenskih položajev. Politični funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, lahko namreč po veljavni zakonodaji na predlog političnega funkcionarja, pristojnega za predlaganje imenovanja, v enem letu od nastopa funkcije tudi nekrivdno razreši generalnega direktorja v ministrstvu, predstojnika vladne službe, generalnega sekretarja v ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine. Razrešitev je ne glede na to, kdaj je politični funkcionar nastopil funkcijo, možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj (Zakon o javnih uslužbencih, 2007: 83. člen).

vseh), 21 izpolnjenih vprašalnikov, ki so jih posredovali politični funkcionarji iz izvršilne veje oblasti (50 % vseh), ter 46 vprašalnikov (51,1 % vseh), ki so jih izpolnili poslanci Državnega zbora Republike Slovenije.²⁴

TEORETSKA OZADJA UPRAVE IN UPRAVLJANJA

Pri preizkusu opredelitve pojmov uprava in upravljanje naletimo na enake težave kot pri poskusu opredelitve katerega koli pojma v družboslovju, saj je različnih opredelitev in poskusov definiranja veliko. Sleherno človeško ravnanje je usmerjeno v zadovoljevanje nekih potreb. Pri tem se je treba najprej odločiti, ali neka potreba sploh obstaja, in če je odgovor pozitiven, kako ugotovljeno potrebo zadovoljiti. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb imenujemo upravljanje. Upravljanje se nanaša na vsako človeško dejavnost, ki naj pripelje do zadovoljitve katere koli človekove potrebe, naj gre za proizvodnjo dobrin ali neposredno zadovoljitev potrebe, naj gre za materialno ali nematerialno proizvodnjo, neposredno ali posredno proizvodnjo, za proizvodnjo dobrin ali storitev. Odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve teh potreb seveda še ne pomeni same zadovoljitve potreb. Da potrebo zadovoljimo, je potrebna še posebna dejavnost, ki jo sproži akt upravljanja, odločitev. Ta dejavnost je lahko fizična ali psihična, lastna ali tuja, dejavnost živega človeka ali živega oziroma mrtvega orodja. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb (Bučar, 1969).

Pojem uprava se je dolgo časa vezal na državo, zato so se z njo ukvarjali predvsem pravni teoretiki, ki jih je zanimala predvsem državna uprava kot del državne oblasti oziroma so na upravo gledali predvsem z vidika opravljanja različnih državnih funkcij.²⁵ Šele poslovni duh Združenih držav Amerike je v začetku 20. stoletja odkril, da uprava ni samo področje države in da imamo opraviti z upravo pri vsaki organizirani dejavnosti. Tudi v Sloveniji imamo vrsto upravnih teoretikov, katerih

²⁴ Tudi pri neposrednih primerjavah odgovorov političnih funkcionarjev iz obeh raziskav (2003, 2009) je treba biti nekoliko previden, saj so v posredovanih anketnih vprašalnikih na prvo raziskavo (2003) prevladovali funkcionarji iz izvršilne veje oblasti, kar v času druge raziskave (2009) zaradi sprememb normativnega okvirja ni več mogoče; v posredovanih anketnih vprašalnikih torej prevladujejo odgovori poslancev Državnega zbora RS.

²⁵ Pojem uprava uporabljamo v dveh različnih smislih, in sicer v organizacijskem smislu, pri čemer se izraz uporablja za označevanje določene organizacije ali organov, ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij (npr. občinska uprava), in v funkcionalnem smislu, pri čemer se izraz uprava uporablja za označevanje določene dejavnosti oziroma določenega delovanja (Rakočević in Bekeš, 1994: 10).

zasluga je, da se pojem uprava ne obravnava samo v zvezi z državo. Prvi, ki se je poglobljeno ukvarjal s pojmom uprave, je bil Vavpetič (1961), ki je skušal analizirati in opredeliti temeljne sestavine, ki se pri upravnem delovanju stalno pojavljajo. Ugotovil je, da se vsaka organizacija ustanovi zato, da opravlja določeno dejavnost, zato tudi obstaja, in to toliko časa, dokler obstaja potreba po opravljanju te dejavnosti. Naloge, zaradi katerih je neka organizacija ustanovljena, se imenujejo temeljne naloge organizacije. Celotna ureditev organizacije mora biti prilagojena opravljanju teh nalog, za kar veljajo tudi posebna pravila, metode in zahteve. Poleg teh obstaja še vrsta drugih nalog, brez katerih opravljanje temeljnih nalog ne bi bilo mogoče.²⁶ Tovrstne naloge obstajajo pri vsakem organiziranem delu in pomenijo pomožni delovni proces, ki predstavlja neko posebno dejavnost, to je upravno dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno opravljanje temeljnih nalog. Upravna dejavnost mora imeti svoj sistem in metode dela ter jih stalno prilagajati spreminjajočim se razmeram; mora biti gospodarna, prilagojena in organizirana v skladu s potrebami uresničevanja temeljnih nalog, ni pa nujno odvisna od teh nalog in se lahko od njih razlikuje.

Bučar (1981) loči med upravljanjem in upravo. Zanj je upravljanje v bistvu odločanje o potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam. Proces upravljanja naj bi obstajal iz odločanja o ciljih in odločanja o sredstvih za doseg teh ciljev; uprava pa je le del tega procesa in se nanaša na odločanje o sredstvih. Uprave pa ni mogoče pojmovati samo kot sredstva za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu določanja ciljev, kar jo naredi politično.

Pusić (1985) opozarja na dva pomena pojma uprava, s katerim se enkrat označuje določena dejavnost, drugič pa določena vrsta organizacije. Upravljanje je zanj vsaka kontinuirana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo. Upravna organizacija je po Pusiću vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve kot svoj stalni poklic. Družbene zadeve so tiste, ki jih posameznik sam ne more dovolj uspešno opravljati. Posamezniki v vsaki upravni organizaciji pa so vezani na določen normativni sistem, ki jih obvezuje in povezuje, poleg tega pa v njih praviloma delujejo profesionalno, v primerjavi na primer z organizacijami društev, v katerih delujejo ljudje nepoklicno. Uprava, na katero je preneseno pooblastilo odločanja, ni več samo pomožna dejavnost, temveč je udeležena v procesih odločanja in je s tem tudi sama subjekt odločanja. S tem so meje med upravljanjem kot odločanjem in upravo kot pomožno dejavnostjo precej zabrisane. Pusić (1996: 10) razlikuje med upravo v organizacijskem in upravo v funkcionalnem

²⁶ Primer: temeljna naloga bolnišnice je zdravljenje bolnikov, druge naloge pa so urejanje osebnih vprašanj, vodenje evidence o bolnikih itd.

smislu. Dejavnost upravljanja kot uprave v funkcionalnem smislu pomeni kontinuirano dejavnost povezovanja več ljudi za opravljanje pravnih zadev. Osnovne značilnosti upravljanja po Pusiću so transmisijski značaj, dinamičnost, tehnična pravila, interesne norme in kontinuiranost.

Šmidovnik (1985) izhaja iz sistemske teorije in še posebej iz kibernetsko-informacijske teorije.²⁷ Upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji od določitve ciljev, njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvajanja ter prek povratne informacije (feedback) v obratni smeri. Uprava pa je le del tega procesa, in sicer tisti del, ki poteka na instrumentalni ravni, kar Šmidovnik imenuje strokovna uprava. Upravljanje tako ne more biti samo sebi namen, saj je vedno namenjeno določeni temeljni dejavnosti, s katero mora biti usklajeno. Upravljanje je univerzalen sodoben pojav, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človekovim delom.

Iz prikazanih stališč različnih avtorjev lahko ugotovimo, da se srečujemo z različnimi opredelitvami pojmov uprava in upravljanje, zato se zastavlja vprašanje, kako opredeliti upravo, da bodo dovolj na široko zajete vse njene razsežnosti in razvidne vse njene bistvene značilnosti. Zavedati se moramo, da je postavljanje meja pri tako kompleksnem pojmu nedvomno prezahtevna naloga, saj grozi nevarnost nenamernega poenostavljanja. Iz tega razloga za nobeno definicijo ne moremo trditi, da v popolnosti opisuje pojem uprave. Večina avtorjev zato opredeljuje pojem uprave s strnitvijo bistvenih elementov, ki se v upravi nenehno pojavljajo in zaradi katerih upravo lahko prepoznamo. Osnovne značilnosti uprave so:

- a) Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da ni sama sebi namen, temveč da dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.
- b) V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost; to je zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.
- c) Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Upravne dejavnosti so samo del celotne dejavnosti upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna.

²⁷ Po tej teoriji temelji koncept upravljanja na naravoslovnih znanostih. V naravi poteka upravljanje samodejno, v organizacijskih sistemih pa ga vodi človek, ki se zavestno odloča za določene cilje. Kibernetški pojem upravljanja ima širše razsežnosti kot pojem uprava.