

5) a **VRSTE UPRAVNIH ORGANIZACIJ (teritorialne, funkcionalne, personalne)**

Organizacija je nek dinamični, multidimenzionalni in sestavljen sistem medčloveškega sodelovanja. Upravne organizacije so torej sistemi medčloveškega sodelovanja. Pri upravnih organizacijah poznamo dva procesa: delitev/diferenciacija in povezovanje/integracija. Na tej dinamiki se razvijajo spremembe v organizaciji. Upravna organizacija je dinamičen, sestavljen sistem v katerem se pri izvrševanju javnih zadev delitev in povezovanje dela profesionalnega in izobraženega upravnega osebja pojavlja v obliki normativno utemeljenih pooblastil, dolžnosti in odgovornosti – ta delitev je avtoritativna in je vsaj delno posledica neenakomerne razdelitve moči med člani upravne organizacije.

Pojavljajo se kot regulativne, koordinativne in servisne upravne organizacije na centralni, regionalni in lokalni ravni.

Regulativne upravne organizacije urejajo odnose v družbi, pri čemer opravljajo največji del oblasti. Regulativne upravne organizacije so temeljni instrument za pripravo in uresničevanje odločitev in politične oblasti v državi ali nekaterih ožjih političnih skupnostih (npr. občinah).

Servisne upravne organizacije nudijo storitve, usluge ali dobrine za zadovoljevanje interesov državljanov ali uporabnikov in potrošnikov. Povezujejo se v notranje homogene, toda tudi medsebojno različne sisteme javnih služb (na področju zdravstva, izobraževanja).

Koordinativne upravne organizacije pa opravljajo notranje upravne funkcije in zagotavljajo notranje delovanje upravnega sistema.

Tipične upravne organizacije v teritorialnem upravnem sistemu so ministrstva, uprave, inšpektorati; v funkcionalnem upravnem sistemu so to javne službe, javna podjetja; v personalnem upravnem sistemu pa politične stranke, društva, medvladne organizacije.

Sistemi

Teritorialne organizacije so tiste pri katerih gre za usmeritev na določen teritorij in na obvladovanje problemov, ki so povezani z življenjem na tem teritoriju. V okvir teritorialnih organizacij spadajo država in vse teritorialne skupnosti, ki sestavljajo državo. Temeljna funkcija je regulativna funkcija ter zagotavljanje oz. ustvarjanje splošnih možnosti za življenje in delo ljudi in za delovanje gospodarskih in drugih organizacij na tem ozemlju. Bistvena značilnost teritorialnih organizacij je, da so oblastne organizacije, razpolagajo s politično oblastjo, ki pa jo morajo uporabljati v skladu z ustavnimi in zakonskimi določili. Oblast se lahko izvaja tudi v primeru odpora nosilnika te oblasti. Temeljna teritorialna organizacija je država in državna oblast je oblast, ki se na ozemlju države izvaja kontinuirano na temelju monopola prisile. Ljudje se vključujejo v teritorialne organizacije avtomatično na podlagi kraja rojstva/bivanja, ne morejo se jim izogniti. Suverena je samo država oz. njena oblast ali vse pravice na področju izvajanja javnih pravic grejo državi. Za vse druge, tudi teritorialne organizacije, pa velja, da so v izvedenem položaju, kar pomeni, da njihov obstoj in delovanje temeljni na državnem oz. pozitivnem pravu. Vsi drugi javnopravni subjekti v državi so v svojem nastanku in delovanju odvisni od volje in odločitve države. Poleg horizontalne delitve nalog obstaja tudi vertikalna delitev, ki vključuje višjo in nižjo oblast – decentralizacija. Država je organizacija, ki predstavlja temeljno obliko oblasti na določenem ozemlju. V okviru države se organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo vsa področja javnega življenja.

DRŽAVA kot: prisilna organizacija (monopol fizičnega prisiljevanja); organizacija, ki ureja temeljne pravice skupnega življenja; organizacija, ki zagotavlja varnost ljudem in varnost njihovega premoženja; organizacija, ki nudi nujno potrebne dobrine.

Država lahko sama opravlja določeno dejavnost, gre za tipično oblastne naloge ali pa postavlja pravila, ki zagotavljajo njen vpliv pri uresničevanju javnega interesa (lokalna samouprava, javne službe).

Funkcionalne organizacije

Njihova osnovna usmeritev je osredotočenost na določeno dejavnost/funkcijo tako, da niti oblast niti teritorij nimata pri njih odločujoče vloge (vse gospodarske organizacije, ki delujejo po tržnih načelih) z vidika javne uprave – organizacije, ki zagotavljajo uresničevanje javnih služb (posebna oblika funkcionalnih organizacij). Njihovo delovanje je vezano na posebno pravno ureditev, pogosto pa izvršujejo tudi javna pooblastila. Pri teh organizacijah je poudarek na izvajanju servisne funkcije.

Personalne organizacije (politične stranke, društva, medvladne organizacije) so organizacije, v katere se prostovoljno združujejo posamezniki zaradi uveljavljanja določenih interesov (političnih, profesionalnih, strokovnih, športnih), ki so z vidika pravnega sistema dopustni (nacistični interesi niso dopustni). To so zelo številne organizacije, vendar pa zanje ne veljajo neki predpisani vzorci organiziranja ali delovanja – so individualne organizacije. Njihovo delovanje je v veliki meri amatersko. Te organizacije se praviloma ne ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo, vzdržujejo se praviloma s članarino – njihovo delovanje je omejeno na članstvo teh organizacij. Nekatere pa opravljajo tudi določene naloge javne uprave ali javnih služb (gasilci).

6) **SISTEMSKI POGLED NA ORGANIZACIJO**

Splošne značilnosti organizacij kot odprtih sistemov se kažejo v njihovi povezanosti in njihovi menjavi z okoljem. Organizacija sprejema iz svojega okolja input – to je neka energija, informacije, materija, surovine). Svoj output pa oddaja v okolje drugim sistemom, to so sistemske interakcije. Od razmerja med inputom in outputom je odvisna učinkovitost oz. življenjska sposobnost organizacij. Če organizacija prevelik del inputa porabi za svoje vzdrževanje, je njen output premajhen oz. organizacije je neučinkovita, prihaja v podrejen položaj, nima dovolj sredstev za naslednji proizvodni cikel. Menjava poteka po načelu ekvivalentnosti, tj. noben sistem ne more dobivati več kot sam daje v okolje in to po oceni okolja. Vsaka organizacija mora dokazovati svoj obstoj. Okolje ni statično ampak dinamično, kar pomeni, da vsaka sprememba v okolju terja tudi ustrezne spremembe v sistemskih interakcijah oz. organizacija se mora stalno prilagajati okolju in to načelo velja tudi znotraj organizacij, med njihovimi podsistemi. Poleg te splošne značilnosti pa imamo še nekatere druge zakonitosti pri odprtih sistemih:

1. informacijski input in feedback, ki omogočata hitre prilagoditve zahtevam okolja
2. ciklična menjava z okoljem po vzorcu input – predelava – output
3. razkroj/entropija – vsi sistemi so podvrženi razpadanju, entropija je nasprotje od sistemnosti/sistema, organizacije morajo zaustaviti proces entropije oz. premagati proces razpadanja z neko rezervo, ki jo porabijo za svoj lasten obstoj
4. homeostaza – to je lastnost sistema, da se ohranja v ravnovesju oz. sistem razpolaga z določenimi obrambnimi mehanizmi s pomočjo katerih se brani pred napadi iz okolja, da ostane takšen kot je bil prej. Gre za ohranjanje značilnosti sistema.
5. diferenciacija – nastajajo organizacijski podsistemi. Odprti sistemi se z razvojem in rastjo vse bolj notranje razčlenjujejo (nastajajo nove podenote). Tipični podsistemi so: proizvodni/tehnični (izobraževanje); politično upravni – vodenje in usmerjanje; vzdrževalni – transakcije z okoljem (input – surovine, output – čevlji); ohranjevalni – usposabljanje članov sistema, da se sistem ohranja z nagradami, sankcijami; prilagojevalni – znanje za preživetje, v primeru podjetja so to tržne raziskave.
6. variabilnost in krhkost organizacij – odprti sistemi so težko obvladljivi zaradi stalno tekočih vplivov iz okolja, ni jih mogoče v celoti obvladati po načelu racionalnosti.

Sklep: Posameznik je lahko vključen v večje število organizacij in njegova vključenost je praviloma parcialna in ne totalna (samostan).

7) **TEORIJA O ORGANIZACIJSKEM RAVNOTEŽJU**

Vlogo, ki jo imajo interesi pri oblikovanju organizacije kot družbenega sistema posebno prikazuje teorija o organizacijskem ravnotežju – osvetljuje vpogled v odnose v organizaciji (odnosi med posameznikom in sistemom kot celoto na drugi strani).

Teze so:

1. Organizacija je sistem medsebojno povezanih in odvisnih ljudi, ki v organizacijah uveljavljajo svoje interese.
2. Vsak udeleženec ima interes, da v organizaciji dobiva določene nagrade v zameno za svoj prispevek, ki ga daje organizaciji.
3. Prispevki udeležencev so vir iz katerega črpa organizacija sredstva za nagrade, ki jih daje udeležencem.
4. Udeleženec bo sodeloval z organizacijo toliko časa dokler bodo nagrade, ki jih dobiva od organizacije večje ali vsaj tolikšne kot so njegovi prispevki. Nagrade udeležencev so plače, socialno zavarovanje, strokovni razvoj, osebna uveljavitev. Prispevki pa so njegovo delo za organizacijo ali pa (denarni) prispevki – članarina. Organizacija ocenjuje po merilu korist za sistem, posameznik pa ocenjuje po subjektivnih merilih. Če prevladujejo interesi sistema kot celote nad interesi njegovih članov nastane nevarnost razkroja sistema. Nevarnost razkroja sistema nastane tudi, če prevladujejo interesi udeležencev nad interesi sistema.

8) KOALICIJSKA TEORIJA

Ta teorija pojmuje organizacijo kot zvezo partnerjev, posameznikov ali skupin, ki mislijo, da z medsebojnim povezovanjem oz. združevanjem lahko uspešneje uresničujejo svoje interese kot bi jih vsak zase. Interesi partnerjev niso identični, so pa združljivi oz. kompatibilni. Posamezni člani interesne koalicije imajo lahko vrsto posebnih interesov, ki jih uveljavljajo preko koalicije. Tudi interesi, ki jih uveljavljajo preko koalicije so lahko različni. Sodelovanje v interesni koaliciji je egoistično. Interesna koalicija sama po sebi ni dovolj čvrsta za zagotavljanje določene kontinuitete in bi razpadla, če se ne bi opirala na konkretno dejavnost, ki jo opravlja. Tehnična dejavnost omogoča funkcionalno inercijo. Interesna koalicija nam omogoča vpogled v nekatera osnovna vprašanja organizacije. Ta so povezana z vprašanji meja organizacije, kdo je udeleženec v interesni organizaciji, vprašanja interesnih konfliktov. Problem meja organizacije – koalicijsko pojmovanje organizacije se ne pokriva z normativno ureditvijo članstva organizacije. Interesna skupnost je širša kot delovne skupnosti. Konflikt interesov – do konflikta interesov prihaja takrat kadar se interesi enih lahko uresničujejo samo na škodo drugih. Konflikte se rešujejo z: 1) dominacijo-prevlado/monopolom – ena interesna skupina prevlada nad drugimi, 2) reorientacijo ciljev – drugačni cilji, 3) kompromisi

V tej teoriji se veliko govori o vodilni osebnosti.

9) UREJENOST IN STRUKTURA ORGANIZACIJE

Urejenost organizacije lahko opredelimo s treh vidikov: 1) gre za organizacijsko strukturo – je en del urejenosti organizacije; statični vidik, 2) organizacijski procesi; dinamični vidik, 3) sistemi v organizaciji, ki govorijo o infrastrukturnem vidiku organizacije

Organizacijska struktura določa delitev dela, pristojnosti zaposlenih, njihove medsebojne odnose in formalna pravila. Delovni procesi potekajo v skladu z organizacijsko strukturo, skupni infrastrukturni sistemi pa podpirajo temeljne funkcije organizacije – informacijski, kadrovski sistem, sistem nadzora kvalitete. Organizacijska struktura je torej ožji pojem od urejenosti organizacije in govori o statičnem vidiku.

Organizacijska struktura opredeljuje: 1) naloge in odgovornosti posameznikov, 2) kdo je komu nadrejen in komu podrejen, 3) prenos pristojnosti z višje na nižje ravni – obvladovanje podrejenih, 4) kako se grupirajo posamezniki v organizacijske enote in kako se organizacijske enote združujejo v večje enote – obvladovanje enot, 5) formalna pravila in postopke, ki služijo kot nadomestek ali dopolnila za napotke, da ni potrebno odločati o vsaki malenkosti, 6) strukturo sistemov, ki omogočajo učinkovito komunikacijo in sprejemanje odločitev

Sklep: Organizacijska struktura mora zagotoviti takšno delitev dela in pristojnosti, da bo organizacija dosegla cilje zaradi katerih je bila ustanovljena. Ne obstaja neka

idealna/optimalna organiziranost, saj ima vsaka organizacijska oblika svoje dobre in slabe lastnosti.

Elementi, ki določajo organizacijo in njeno delovanje do dimenzije/mere organizacij. Ločimo strukturalne in kontekstualne dimenzije. Strukturalne dimenzije organizacij opisujejo zunanje lastnosti organizacij, omogočajo pa merjenje organizacij. Kontekstualne dimenzije pa zajemajo organizacijo v celoti, tudi njeno okolje, cilje.

Strukturalne dimenzije organizacij so:

1. stopnja formalizacije – strukture in procesi so dogovorjeni in formalno dokumentirani
2. specializacija – stopnja do katere do posamezne naloge razdeljene na podnaloge
3. standardizacija – podobne aktivnosti se opravljajo na enako način
4. hierarhija avtoritete – zajema kdo komu odgovarja pri svojem delu, povezana je tudi s kontrolo
5. kompleksnost – nanaša se na število aktivnosti ali podsistemov v okviru organizacije, opredeljuje število ravni v hierarhiji
6. centralizacija – nanaša se na hierarhični nivo do katerega je možno določanje
7. profesionalizem – gre za izobrazbeni nivo zaposlenih (formalno izobraževanje, dodatno izobraževanje)

Kontekstualne dimenzije organizacij so: velikost organizacije, skupno število zaposlenih v organizaciji, tehnologija organizacije, okolje, cilji in strategija, organizacijska kultura. Pri organizacijski kulturi gre za vrsto ključnih vrednot, prepričanj, razumevanja in norm, ki jih delijo zaposleni.

10) **NOTRANJA STRUKTURA ORGANIZACIJE (hierarhija – meterarhija)**

Hierarhija je sistem odnosov med nadrejenimi in podrejenimi. Nadrejeni so tisti, ki imajo pravico ukazovanja, podrejeni pa tisti, ki morajo ukaze izpolnjevati – praviloma brez pogovora. Nadrejeni ima tudi pravico spreminjati odločitve podrejenih, običajno ima disciplinske postopke. V hierarhičnem odnosu so lahko osebe, organi, lahko govorimo tudi o hierarhiji vrednot, predpisov. Ni pa nujno, da morajo biti ljudje vedno v hierarhičnih odnosih (nadrejeni – podrejeni).

Tehnična izpeljava hierarhije v organizacijah: hierarhična organizacija ima obliko hierarhične piramide, ta je lahko visoka ali nizka in to je odvisno od števila zaposlenih v organizaciji in od razpona kontrole. Čim večje je število zaposlenih tem višja bo praviloma piramida oz. tem več hierarhičnih stopenj bo imela. Hierarhična stopnja opredeljuje raven enakovrednih mest v hierarhični piramidi. Hierarhične stopnje sestavljajo hierarhično lestvico.

Razpon kontrole pa je pojem, ki nam pove koliko ljudi neposredno povezuje oz. kontrolira šef določene organizacijske enote. Čim večji je razpon kontrole tem nižja bo piramida, tem bolj gre v širino. Razpon kontrole je odvisen od vsebine dela v organizacijskih enotah in osnovno načelo za razpon kontrole je, da mora imeti šef možnost, da vsakemu od podrejenih posveti dovolj pozornosti oz. da obvladuje vse podrejene. Od vrha piramide navzdol tečejo linije ukazovanja, v nasprotni smeri pa linije poročanja in odgovornosti. Pri poteku ukazovanja navzdol in poročanju navzgor praviloma ne more biti nobenega preskakovanja hierarhičnih stopenj. Tako je zagotovljena informiranost vseh členov/članov v hierarhični liniji in s tem je ohranjena tudi hierarhična avtoriteta. Vsa oblast in družbena moč je v vrhu piramide in se nato prenaša v pooblastilnih linijah navzdol na nižja šefovska mesta v količini, ki je potrebna za koordiniranje dela na nižjih mestih. To pomeni, da v sistemu hierarhije delujejo močne silnice v centripetalni smeri proti vrhu organizacije, s čimer je zagotovljena neka stabilnost, ki jo ogroža delitev dela in specializacija. Vrh (piramide) mora biti ustrezno usposobljen in ima tudi kot pomoč posebne štabne organe – so organi za analizo, za izdelavo strokovnih mnenj. Štabni organi o ničemer ne odločajo, njihove naloge so zgolj posvetovalne. V organizacijah na tej podlagi ločimo linijsko oz. hierarhično vodenje, štabno linijsko vodenje in funkcionalni sistem vodenja.

Najstarejša oblika organizacijskega povezovanja je **linijska**, za katero je značilen vertikalni sistem povezav med notranjimi enotami in delovnimi mesti. Vsak izvrševalec je podrejen samo enemu vodji, s čimer se zagotavlja enotnost vodenja in izvrševanja. Linijsko

povezovanje ima naslednje značilnosti: je enostavno, linije ukazovanja in izvrševanja so točno znane, vnaprej je določena avtoriteta vodilnega, vnaprej so določeni vodilni, pravice in dolžnosti so točno določene, vodja nosi polno odgovornost za svoje področje. Negativne strani: taka organizacija je sicer učinkovita, vendar pa zelo kruta, odhod vodilnega lahko ogrozi obstoj organizacije, takšna organizacija ima avtoritativne in birokratske težnje, ni kreativnosti/iniciative.

Štabnolinijska organizacija se je razvila s kombiniranjem linijskega in funkcionalnega povezovanja, z namenom, da se izkoristijo prednosti obeh. Za temelj je vzeto linijsko povezovanje, ki je izpopolnjeno z uporabo štabov, ki s svojim strokovnim znanjem pomagajo vodilnim. Ločimo dva linijska sistema – linija in štab. Štab nima pravice ukazovanja, poznamo pa dve vrsti štabov: 1) Štabi, ki delujejo neodvisno od linije, upoštevajo organizacijo kot celoto, 2) drugi pa delujejo vzporedno z linijo.

Štabi se pojavljajo ob liniji in ne vstopajo vanjo. Težave se pojavijo, če poskušajo člani štaba svojo posvetovalno vlogo pretvoriti v odločujočo ali če pridejo v spor z vodilnimi. Člani štabov ne čutijo polne odgovornosti za svoje nasvete (drugi vidik problemov).

Funkcionalni sistem vodenja – notranja struktura organizacije je izgrajena na temelju funkcij, ki jih ima ta organizacija. Za funkcionalni princip organizacijske strukture je značilno, da se delovna mesta razvrščajo v skupine po sorodnosti nalog in na tej osnovi dodelijo enoto, ki opravlja določeno funkcijo in s takšno organizacijo se želi zagotoviti, da se čim bolj celovito izkoristijo strokovna znanja in izkušnje posameznikov. Posamezne enote niso v takšni meri kot pri linijski organizaciji obremenjene z raznovrstnimi nalogami oz. se lahko bolje osredotočijo na ožje področje in s tem specializirajo. Načelo delitve dela je pri funkcionalnem sistemu izpeljano do podrobnosti. Problem je enotnost vodenja in koordinacija, to pa lahko slabi tudi disciplino – ne obstaja namreč samo ena linija ukazovanja, pač pa več poti za dajanje vsebinsko različnih navodil.