

Strokovni vodja in poslovodni organ sta lahko tudi dve ločeni funkciji

Patricija Jankovič

Univerza v Mariboru Fakulteta za organizacijske vede, Kidričeva cesta 55a, 4000 Kranj, Slovenija,
patricija.jankovic@fov.uni-mb.si

Novim pravnim in organizacijskim trendom se morajo prilagajati ne samo gospodarske družbe temveč tudi javna uprava in zavodi. Stari in okosteneli sistemi opravljanja javnih služb, s prevladujočo premiso samozadostnosti, so preživeti in s tem, kljub deležu financiranja, ki ga zagotavlja državni proračun, obsojeni na propad. Tranzicijska razvojna strategija Slovenije zadnjega poldruega desetletja, ki je v glavnem pomenila slepo sledenje razvitim zahodnim državam in prevzemanje njihovih standardov na področju demokracije in pravnega reda, se je izčrpala, saj je Slovenija s članstvom v Evropski uniji te standarde v glavnem dosegla. Na področju visokega šolstva pa se še vedno nahajamo v obdobju tranzicijskih sprememb in prilagoditev. V težnjah po primerljivosti slovenskih študijskih programov z evropskimi, pa ne bi smeli zanemariti problema organiziranosti in upravljanja visokošolskih zavodov.

Namen prispevka je opozoriti na nujnost aktualizacije problemov pri upravljanju univerz in na nek način neenakomerno porazdelitev pristojnosti in odgovornosti pri vodenju zavoda. V prispevku so predstavljene zakonske možnosti za oblikovanje nekoliko drugačnega, modernejšega načina vodenja univerze.

Ključne besede: univerza, organizacija uprave, vodenje, pristojnosti, odgovornosti

1 Uvod

Univerza je avtonomni, znanstvenoraziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavod s posebnim položajem. Njene glavne dejavnosti so izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva in znanstvenoraziskovalnega dela. Univerza je javni zavod. Zakon o zavodih¹ ne posega v toliko v področje visokega šolstva, saj to področje ureja Zakon o visokem šolstvu² kot *lex specialis*. Univerza deluje po načelih avtonomije, ki ji zagotavlja predvsem svobodo raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja, samostojno urejanje notranje organizacije in delovanje s statutom v skladu z zakonom (v članku bo obravnavan predvsem ta del avtonomnega odločanja univerz), sprejemanje meril za izvolitev v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, volitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, izbiro visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev za zasedbo delovnih mest, izdelavo in sprejem študijskih in znanstveno-raziskovalnih programov, določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobjev prever-

janja znanj študentov, podeljevanje strokovnih in znanstvenih naslovov v skladu z zakonom ter podeljevanje častnega doktorata in naziva zaslužni profesor, volitve, imenovanja in odpoklic organov v skladu s statuti in drugimi akti, odločanje o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami, upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno.

Skladno z določbami Zakona o visokem šolstvu ima univerza avtonomijo na področju samostojnega urejanja notranje organizacije in delovanja. Le-to mora univerza opredeliti s statutom. Avtonomija pa je vendarle omejena saj mora biti statut v skladu z zakonom. Tako zakon univerzi priznava avtonomijo, ki ji je že ustavno dodeljena³, a le znotraj okvirja njegovih določb.

2 Strokovni vodja in poslovodni organ – ena funkcija

V 20. členu zakon⁴ predpisuje organe, ki jih univerza (in njene članice) mora imeti. V 23. členu⁵ določi naloge rektorja, ki vodi, predstavlja in zastopa univerzo. Njegovo

¹ Zakon o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/91, 8/96).

² Zakon o visokem šolstvu (Ur. l. RS, št. 100/04 – ZVis – UPB2).

³ Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04), 58. člen.

⁴ Glej opombo 2.

⁵ Glej opombo 2.

najpomembnejša naloga je nedvomno, da skrbi in odgovarja za zakonitost dela univerze in za izvrševanje njenih obveznosti. Navedeno pomeni, da je rektor tako strokovni kot tudi poslovni vodja univerze. Iz tega dejstva izhajajo njegove pristojnosti in njegova odgovornost *ex lege*.

Glede na naravo dejavnosti in obseg dela univerze zakon v 5. členu⁶ določa in hkrati ponuja ločitev funkcije vodenja strokovnega dela od poslovodne funkcije. V tem primeru bi seveda statut bil tisti, ki bi določal pristojnosti strokovnega vodje in pristojnosti poslovodnega organa.

V slovenskem prostoru takšna razmejitev funkcij ni običajna. Univerze imajo za opravljanje upravno – administrativnih in strokovno – tehničnih nalog tajništva, ki jih vodijo tajniki. V osebi rektorja pa sta združeni tako strokovna kot tudi poslovna funkcija. In če so v statutu še vedno dokaj podrobno urejene pristojnosti in odgovornosti rektorja ostaja funkcija tajnika univerze nekako v zraku ali pa jo, v najboljšem primeru, gre enačiti z vodjem strokovnih služb.

2. 1 Strokovno in poslovno vodenje, združeno v eni funkciji

Naj kot primer predstavim določbe Statuta Univerze v Mariboru⁷.

V 287. členu eksplicitno določa, da je rektor strokovni vodja in poslovodni organ univerze. Organizira, vodi delo in poslovanje univerze, predstavlja in zastopa univerzo in opravlja še naloge kot so usklajevanje izobraževalnega, znanstvenoraziskovalnega oz. umetniškega in drugega dela na univerzi, sklicuje in vodi seje Senata univerze in skrbi za izvrševanje njegovih sklepov in sklepov Upravnega odbora univerze, skrbi in odgovarja za zakonitost dela univerze in za izvrševanje njenih obveznosti, določenih z zakonom, drugimi predpisi ter splošnimi akti univerze, ima pravico in dolžnost opozoriti organe in delavce s posebnimi pooblastili univerze in članic univerze na nezakonite odločitve in jih v primerih, ko ti na teh odločitvah vztrajajo, zadržati in o tem obvestiti ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo, skrbi za uresničevanje razvojnega načrta univerze in letnega finančnega načrta, predlaga Senatu univerze ustanavljanje in organizacijske spremembe univerzitetnih kateder, inštitutov in centrov ter imenuje njihove predstojnike, določi organizacijo in sistematizacijo univerze in njenih članic s splošnim aktom univerze, skladno s statutom, na predlog dekana odloča o delovnih razmerjih visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, potrebnih za izvajanje študijskih, znanstvenoraziskovalnih in umetniških programov iz nacionalnega programa visokega šolstva, na predlog dekana članice oziroma na predlog pooblaščenega delavca odloča o sklenitvi in prenehanju delovnih razmerij drugih delavcev na univerzi oziroma članici za nedoločen

čas, s posebnim aktom določi postopke za vodenje kadrovske baze univerze in sporočanja kadrovskih sprememb, s soglasjem Senata sprejema merila kakovosti univerze, študijskih programov, znanstvenoraziskovalnega, umetniškega ter strokovnega dela in je pristojen za spremljanje, ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti (samoevalvacija univerze), na predlog glavnega tajnika oz. na predlog dekana članice daje soglasje za delo pri drugih pravnih osebah, imenuje glavnega tajnika univerze na osnovi javnega razpisa in predhodnega mnenja Senata univerze, na predlog dekana članice imenuje tajnika članice ter ga lahko razreši iz razlogov po 299. členu Statuta, odloča o delovnih razmerjih delavcev rektorata in organizacijskih enot na nivoju univerze (je torej delodajalec) ter imenuje vršilce dolžnosti za posamezne funkcije oz. dela, razpisuje volitve v organe univerze, če Statut ali drug splošni akt univerze ne določa drugače, ustanavlja, imenuje in razrešuje delovne skupine, komisije in druga delovna telesa na nivoju univerze, najmanj enkrat letno poroča o delu univerze Senatu in Upravnemu odboru univerze ter ustanovitelju univerze, promovira doktorje znanosti in častne doktorje, podeljuje univerzitetna priznanja in nagrade, skrbi za izvajanje ukrepov zagotavljanja kakovosti univerze in izvaja razvojni program univerze, opravlja druge naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, Statutom ali drugimi splošnimi akti univerze.

Rektor univerze lahko za opravljanje nalog, za katere je sam pristojen, s posebnim aktom pooblasti dekane oz. druge pooblaščen delavce univerze in članic. Slednje pomeni, da dekani ali drugi delavci univerze pooblastila prejmejo izključno s posebnim aktom, ki pristojnost prenese z rektorja na pooblaščen osebo.

Rektor univerze zagotavlja zakonitost dela ter učinkovitost poslovanja univerze. Za svoje delo rektor odgovarja Senatu univerze, Upravnemu odboru univerze in Akademskemu zboru univerze. Rektor pa je nosilec odgovornosti tudi navzven.

Odgovornosti rektorja so na zelo podoben način urejene tudi v Statutu Univerze v Ljubljani (sprejet 21. 12. 2004) in Statutu Univerze na Primorskem.⁸

2. 2 Vodenje strokovnih služb - diskrepanca med odgovornostjo in pristojnostjo

Upravo univerze v glavnem sestavljajo nepedagoški delavci, različnih kadrovskih profilov. To so kadri, ki strokovno, upravno, administrativno in tehnično, v ozadju, skrbijo za to, da univerza zmore izvrševati svoje poslansktvo. Dejstvo je, da se o nepedagoških kadrih na univerzi redko razpravlja. Prav tako pa je dejstvo, da je teh kadrov na univerzi morda vsaj še enkrat toliko kot pedagoških (op.: prosta ocena avtorja). Ta velika skupina ljudi tvori tajništva ali univerzitetno upravo.

⁶ Glej opombo 2.

⁷ Statut Univerze v Mariboru (Ur. l. RS, št. 115/04).

⁸ Statut Univerze na Primorskem (Ur. l. RS, št. 73/03, 100/03, 50/05).

27. člen zakona⁹ določa, da imajo za opravljanje upravnno-administrativnih in strokovno tehničnih nalog visokošolski zavodi tajništva. Ta tajništva pa vodijo tajniki. V praksi se ta člen običajno izvaja tako, da imajo univerze glavnega tajnika, ki vodi univerzitetno upravo, članice univerze pa imajo tajnike, ki vodijo upravo članic. Takšna organiziranost je običajno zapisana tudi v statutih univerz.

Problem, ki se ob tem pojavlja je vakuum pri določbah, ki narekujejo pristojnosti in odgovornosti glavnega tajnika. Če, za primer spet primerjamo Statut Univerze v Mariboru¹⁰ ugotovimo, da le-ta v 52. členu določa, da univerzitetno upravo vodi glavni tajnik. Skladno z 49. členom istega statuta sestavljajo univerzitetno upravo rektorat univerze in strokovne službe članic univerze. Iz navedene lahko izhaja, da glavni tajnik vodi vse strokovne službe, tako na rektoratu kakor tudi na članicah. 53. člen statuta pa omenjeno situacijo nekoliko zabriše. Določa namreč, da strokovne službe članice univerze vodi tajnik članice. V kolikor bi se določilo na tej točki ustavilo, bi bilo na nek način moč smatrati tajnika članice kot »pomočnika« glavnega tajnika pri vodenju strokovnih služb na članici. Vendar pa temu ni tako. Omenjeni člen namreč nadalje določa, da tajnik članice za svoje delo odgovarja dekanu članice, glavnemu tajniku (seveda tudi rektorju in dekanu) pa le v primeru, ko gre za izvajanje strokovnih nalog v okviru javnega nacionalnega programa, ki ga opravlja članica ter za izvajanje skupnih nalog in razvojnega programa univerze.

Na tej točki se nujno izpostavi vprašanje pristojnosti in odgovornosti glavnega tajnika pri vodenju univerzitetne uprave. Glavni tajnik ni ne strokovni ne poslovni vodja. Te funkcije so, kot zapisano zgoraj, združene v funkciji rektorja. Do kje torej sega njegova pristojnost in kje se njegove odgovornosti nehajo? Statut nam odgovora na zastavljeno vprašanje ne ponudi. Določa le, da so dela in naloge, pooblastila in odgovornosti glavnega tajnika določene z aktom o organizaciji in sistemizaciji univerze in članic¹¹. V kolikor bi šlo pri opravljanju del glavnega tajnika samo za delovno mesto, bi bilo gornje določilo morda zadostno. Vendar pa glavni tajnik ni samo delovno mesto temveč tudi pomembna vodilna funkcija. Ne nazadnje je za njegovo imenovanje, za dobo štirih let, potrebno celo predhodno mnenje senata univerze. Nesprejemljivo je dejstvo, da se lahko glavni tajnik pri svojem vsakodnevem delovanju navezuje le na akt o sistemizaciji in organizaciji univerze in članic. Preambula v različnih sklepih ali navodilih, ki jih izdaja glavni tajnik je tako najmanj surrealistična, če ne celo pravno vprašljiva. Upravičeno bi bilo pričakovati, da bi se pristojnosti in odgovornosti osebe, ki naj bi vodila celotno univerzitetno upravo, jasno določile v statutu. Na enak ali podoben način, kot so določene za rektorja.

3 Model ločevanja strokovne in poslovodne funkcije

Številne probleme, ki jih povzroča zgoraj opisana praksa vodenja univerzitetne uprave ter predvsem diskrepanco med pristojnostmi in odgovornostmi, bi morda veljalo urediti z nekoliko drugačnim modelom vodenja. Velik del zgoraj opisane problematike bi se dalo urediti zgolj z upoštevanjem zakonske možnosti, ki predvideva drugačen model vodenja in hkrati ponuja ločitev funkcije vodenja strokovnega dela od poslovodne funkcije.

Pristojnosti in odgovornosti rektorja bi bilo moč razdeliti na dve funkciji, in sicer funkcijo rektorja kot strokovnega vodje univerze in funkcijo glavnega tajnika (Istočasno bi morda veljalo urediti oziroma spremeniti naziv glavnega tajnika, tako da bi ustrezal dejanskemu opravljanju funkcije. Možnosti je kar nekaj: direktor uprave, kanceler (kot ponekod v tujini) ali univerzitetni poslovni direktor...), ki bi bil kot profesionalni delavec odgovoren za upravljanje s premoženjem univerze in za finančno poslovanje.

3.1 Funkcija strokovnega vodenja

Funkcija strokovnega vodenja in zastopanja univerze bi še naprej ostala v funkciji rektorja. Vendar pa bi bil rektor pristojen predvsem za akademsko strokovne vsebine, usklajevanje izobraževalnega, znanstvenoraziskovalnega oz. umetniškega dela, ki bi se jim lažje in učinkoviteje posvečal, brez da ima na skrbi še celotno upravljanje s premoženjem in financami univerze. S tem bi bil razrešen tudi dela odgovornosti za slednje.

3.2 Funkcija poslovnega vodenja

Glavni tajnik bi pridobil funkcijo poslovnega vodje univerze, katerega glavna naloga bi bila organizacija in vodenje dela strokovnih služb univerze in usklajevanje dela s strokovnimi službami članic univerze, predvsem pa odgovornost za materialno poslovanje s premoženjem univerze. Ob tem pa seveda ne bi smel posegati na področje usklajevanja izobraževalnega, znanstveno raziskovalnega oz. umetniškega in drugega dela na univerzi, ki je v pristojnosti rektorja.

Za svoje delo bi glavni tajnik odgovarjal rektorju in upravnemu odboru univerze. V primeru morebitne kolizije med pristojnostmi glavnega tajnika in rektorja bi o zadevi odločal upravni odbor univerze na predlog rektorja ali glavnega tajnika.

Kot subjekt pravic, obveznosti in odgovornosti bi glavni tajnik predstavljal in zastopal univerzo v premoženjskih zadevah v pravnem prometu. Samostojno bi v

⁹ Glej opomba 2.

¹⁰ Glej opombo 8.

¹¹ Statut Univerze v Mariboru, 54. člen, 3. odstavek.

pravnem prometu zastopal in podpisoval listine do limitiranega zneska. Kadar pa bi zadeva preseгла limitiran znesek, bi univerzo zastopal in podpisoval listine skupaj rektorjem oziroma od rektorja posebej pooblašeno osebo.

Kot poslovni vodja univerze bi glavni tajnik moral imeti jasne pristojnosti in odgovornosti. O njegovih pravicah in dolžnostih pri vodenju strokovnih služb ne bi smelo biti dvoma. Poleg že omenjenih pa bi bile njegove naloge naslednje:

- usklajevanje finančnih vprašanj v zvezi z izobraževalnim, znanstveno raziskovalnim oz. umetniškim in drugim delom na univerzi,
- skrb za izvrševanje sklepov upravnega odbora in senata univerze, v kolikor so povezani s področjem njegovega dela,
- skrb in odgovornost za zakonitost poslovanja univerze in članic univerze na področju premoženjskih razmerij in upravljanja s premoženjem,
- dolžnost opozoriti organe in delavce univerze na nezakonite odločitve oziroma odločitve, ki so v nasprotju s statutom univerze ali sklepi organov, ki se nanašajo na premoženjsko in finančno poslovanje univerze in članic univerze,
- skrb za pripravo in uresničevanje letnega finančnega načrta univerze in sodelovanje v postopkih sklepanja pogodb o financiranju univerze z državo in drugimi poslovnimi partnerji univerze,
- skrb za evidenco o premoženju univerze in o njenem fizičnem in premoženjskem zavarovanju,
- pridobivanje pojasnil od odgovornih pri članicah univerze glede finančnega in premoženjskega poslovanja članic univerze,
- nudi strokovne pomoči odgovornim osebam pri članicah univerze v zvezi z upravljanjem premoženja pri članicah,
- odgovornost za zakonitost finančnega poslovanja univerze in njenih članic v razmerju do organov univerze in ustanovitelja,
- skrb za finančno stran izvajanja mednarodnih pogodb o sodelovanju univerze s partnerskimi univerzami,
- nadzor blagajniškega poslovanja in odgovornost za redno ažurno in pravilno vodenje finančnih poslovnih knjig univerze in članic.

O svojem delu in delu strokovnih služb bi glavni tajnik moral dvakrat letno pisno poročati senatu in upravnemu odboru univerze.

4 Zaključek

Predpogoj tovrstne ureditve so seveda ustrezne statutarne določbe, za katere pravno podlago je najti v 25. členu Zakona o visokem šolstvu. Te določbe pa bi morale jasno določati pristojnosti in odgovornosti ne samo za rektorja temveč tudi za glavnega tajnika.

V prispevku navedena problematika nejasnih in pomanjkljivih določil o pristojnosti in odgovornosti z ozirom na vlogo glavnega tajnika univerze, kot vodje strokovnih služb je v bistvu le vrh ledene gore. Prikazan model je le

ena od možnih rešitev problema. Ob celovitem pristopu k reorganizaciji univerzitetne uprave pa ne bo mogoče spregledati razmerja v odnosih rektor – dekan, dekan – tajnik članice ali tajnik članice – glavni tajnik. Nesporno pa ostaja dejstvo, da je sedanja organizacijska struktura toga in preživeta. Takšna kakršna je moderni univerzi ne dopušča hitrega in učinkovitega reagiranja na spremembe v zakonodaji in na trgu. Še tako dobri in primerljivi študijski programi ne bodo dovolj za izpolnjevanje postavljenih ciljev univerze, če ne bodo podprti s transparentno in učinkovito organizacijo strokovnih nepedagoških služb, ki bi omogočala trajno in trdno delovanje univerze kot celote.

Literatura

- Flynn, N. (1993). *Public sector Management*, Harvester Wheatsheaf, London
- Greenberg, J., Baron, R. A. (2000). *Behavior in Organisations*, Prentice Hall
- Pollitt, C., Talbot, C. (ur.) (2004). *Unbundled Government, A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, London and New York
- Passori, A. (2005). *Good Governance Means No Standard Deviations*, Client Advisor Weekly Research Meeting Findings and Client Resources, META Group
- Osbourne, D. in Gaebler, T. (1994). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley, Publishing Company Inc.
- Schuppert, G.F. (2000). *Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltunglehre)*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Stiglitz, J. E. (1988). *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton Company, New York.
- Šetinc Tekavc, M. (2005). Vodstveni delavec – član nadzornega sveta poslovne partnerice, *Pravna praksa*, **2005**(3): 20
- Šetinc Tekavc, M. (2005). Odrejanje dela za katerega delavec ni sklenil pogodbe o zaposlitvi, *Pravna praksa*, **2005**(8): 22
- Zagorc Saša, (2005) Javno pravo, *Pravna praksa*, **2005**(3): 6

Viri

- Statut Univerze na Primorskem (Ur. l. RS, št. 73/03, 100/03, 50/05)
- Statut Univerze v Ljubljani, sprejet 21. 12. 2004
- Statut Univerze v Mariboru (Ur. l. RS, št. 115/04)
- Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04)
- Zakon o državni upravi (ZDU-1), (Ur. l. RS, št. 24/2005-UPB3)
- Zakon o visokem šolstvu (Ur. l. RS, št. 100/04 – ZVis – UPB2)
- Zakon o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/91, 8/96)

Patricija Jankovič je univerzitetna diplomirana pravica, zaposlena na Fakulteti za organizacijske vede Univerze v Mariboru. Habilitirana je za asistentko za civilno in gospodarsko pravo na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru in je absolventka magistrskega študijskega programa Gospodarsko pravo Evropske unije. Aktivno se udeležuje številnih domačih in mednarodnih strokovnih simpozijev. Njeno glavno raziskovalno področje pa je organizacija in delovanje javnih služb.