

## JAVNA UPRAVA IN OKOLJE

### 4.1 POLITIKA IN JAVNA UPRAVA

Razmerje med politiko in javno upravo je ena najpogostejših tem, ki se je lotevajo zlasti upravne vede in politologija. Tolikšna pozornost je razumljiva, saj :

- uprava v najširšem pomenu besede zavzema gotovo 1/3 aktivnega prebivalstva,
- v državni upravi pa gre za številčno še vedno velik del družbenega dela, saj po ocenah državna uprava v razvitem svetu kljub težavnosti primerjav obsega 5-10% aktivnega prebivalstva.

#### **Državna uprava:**

- izvršuje politiko,
- v določenem pogledu tudi usmerja družbeni razvoj,
- prav zaradi tega ima sama po sebi veliko moč.

#### **Upravljanje in politika**

Ločimo dva procesa:

- upravni

Z njim naj bi prišli do objektivne ocene stanja na določenem področju, do predlogov ukrepov za izboljšanje stanja in do izvajanja vseh tistih upravnih opravil, ki so potrebna za doseganje ciljev politike in uprave.

- politični

Bistvo le-tega je odločanje o ciljih, odločanje o sredstvih pa naj bi bilo politični nevtralnno, podobno kot upravljanje stvari. Z njim se politična moč pridobiva, ohranja in uporablja za uveljavljanje prav določenih interesov.

#### **4.1.1 POLITIKA IN JAVNA UPRAVA: POSKUS ANALIZE**

##### **4.1.1.1 Vloga politike in vloga javne uprave**

**Javna uprava:** vse fizične in pravne osebe, ki odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, in ki so sposobni svoje odločitve uveljaviti.

Ponekod opredelijo pojem državna uprava z:

- ustavo
- zakonom
- lahko vključuje tudi javne zavode ali pa le državne upravne organe.

Javna uprava z izvajanjem svojih pooblastil močno posega v družbeno tkivo. Teh pooblastil ne določa sama, ampak je odvisna od političnih odločitev.

Politika ima s proračunom in kadrovske politiko v rokah ključne vzvode za vplivanje na upravo. Uprava je zato instrument oblasti in se glede na različno intenzivnost vplivanja politike tudi različno obnaša:

- lahko se pretežno udinja politiki in ji je skrb za javno dobro drugotnega pomena
- lahko pa je bolj v ospredju njena strokovnost, politična nevtralnost ipd.

Politika določa cilje, uprava pa sodeluje pri tem, saj pozna dejansko stanje in je dolžna politiko seznanjati. Če politika upravi vsiljuje svoje predstave, nastanejo spori.

**3. Oblikovanje premis za odločanje:** vsebuje klasifikacijo pojavov, ki jih je uprava ugotovila pri raziskovanju stanja, opredeljevanju vzrokov za stanje in predvidevanje ukrepov oz. sredstev, ki naj bi povzročili spremembe v želeni smeri.

**4. Vprašanje, s katerimi sredstvi je mogoče cilje doseči.** Tudi tu ima uprava prednostno vlogo, saj ima potrebna znanja in pooblastila za uporabo sredstev.

### **KATERI STA PRVI DVE PODROČJI???**

Vsa 4 področja so sorazmerno samostojna, vendar obstaja nevarnost, da se zato cilj oddalji. Ne gre le za vprašanje skladnosti uprave s političnimi cilji, ampak tudi za sposobnost uprave, da razpoložljiva pooblastila in sredstva uporablja najbolj učinkovito in preudarno. Večja samostojnost posameznih področij pa zmanjšuje enotnost celotnega upravnega političnega procesa.

Prav zato politika oblikuje **cilje v javnem sektorju:**

- spodbujanje podjetništva,
- blaginja prebivalstva,
- promocija enakosti in svobode,
- zmanjšanje revščine, ipd.

Politični in upravni proces se prepletata, saj vsak politični proces vsebuje elemente upravnega in vsak upravni proces sestavljajo tudi politični elementi.

#### **Področja politike:**

- določanje ciljev, ki naj jih uprava doseže,
- izbiranje sredstev, da se ti cilji dosežejo,
- skrb za družbeno ravnovesje

#### **Politika je tako področje:**

- političnih strank,
- delovanje javne uprave.

Tipično mesto v prepletanju politike in uprave je **ZAKONODAJNI POSTOPEK**.

#### **Politika določa:**

- smeri delovanja

#### **Uprava:**

- oblikuje prva gradiva, ki kasneje nastanejo zakonski osnutki,
- pripravi obrazložitve zakonov,
- v obrazložitvah predvidi pogoje za izvajanje zakona, finančne posledice,....,
- s tem izraža svoj pogled na uresničljivost določene politične ideje, zapisane v zakonu,
- spremlja izvajanje zakonskih določb,
- zagotavlja spoštovanje zakona,
- naj bi bila prva, ki bi izbrala in strokovno uredila odzive javnosti na določen zakon in o tem seznanjala politiko.

Razmerje POLITIKA: UPRAVA = ODLOČANJE : IZVRŠEVANJE ODLOČITEV

Politika in uprava sta povezani, sta zmes, zato je dosledna cepitev politike od uprave nemogoča. Gre za prepletanje in součinkovanje.

**Bučar** meni, da bi največ dosegli takrat, ko bi bilo mogoče povsem ločiti upravo kot tehničen proces od odločanja ciljev kot političnega procesa. Uprava naj bi bila samo tehnično sredstvo za doseganje ciljev, ki jih postavlja politika.

Delež političnega v ravnanju uprave se veča z vzpenjanjem po hierarhični lestvici – čim višje je kdo v upravni hierarhiji, toliko večji je delež političnih vsebin v njegovem delu. Politika in uprava sta na vseh hierarhičnih ravneh piramide odločanja povezani.

Na razmerje med politiko in upravo vplivajo tudi volivci, ki poskušajo uveljaviti svoje interese s pritiski na politiko, ta pa si prizadeva preko uprave vplivati na uresničevanje svojih ciljev. Politika v predvolilnem obdobju obljublja več, kot je sposobna uresničiti.

Večanje proračunskih sredstev za posamezen resor → večja moč resorja → večja moč politike

Zaradi večjih pričakovanj javnosti in zaradi vse večje prepletenosti med politiko in upravo se je spremenila tudi sama uprava. **Najbolj vidne spremembe so:**

- pri vodilnih ljudeh v upravi, ki postajajo podobni managerjem v zasebnem sektorju, pri čemer so zaradi omejene avtonomije, ki izhaja iz statusa javnega uslužbenca, manj učinkoviti, njihova odgovornost pred javnostjo pa je večja.

#### 4.1.1.2 Javna uprava in vrednotni sistem

V vsaki državi se sčasoma izoblikuje vrednotni sistem, ki ga je moč razpoznati v vseh pomembnejših dejavnostih. Vsaka politična stranka na oblasti si prizadeva v vrednotnem sistemu družbe uveljaviti tiste vrednote, na katerih temelji njen politični program.

Politika in uprava nista vedno tudi vrednotno povezani. V ustaljenih, razvitih demokracijah je vrednotni sistem izgrajen toliko, da ga bistveno ne more spremeniti menjava političnih strank na oblasti.

V enopartijskih režimih sta politika in uprava vrednotno povezavni, saj politika kadruje prav po vrednotnem kriteriju, določa cilje in zahteva dosledno spoštovanje odločitev, sprejetih na vrhu.

#### 4.1.1.3 Moč, odgovornost in nadzor uprave

Javna uprava ima veliko ekonomsko, politično in organizacijsko moč.

Ekonomska se kaže v obsegu proračunskih sredstev, s katerimi uprava razpolaga in kakovosti materialnih sredstev, s katerimi uprava izvaja svoje naloge.

Politična moč izhaja iz pooblastil, ki jih ima uprava po zakonu in iz njenega sodelovanja v političnem procesu.

Organizacijska moč pa temelji na informacijah, ki jih pridobiva, ko izvaja svojo dejavnost, in na profesionalnosti uprave.

Javna uprava mora ravnati po zakonu in zagotavljati enakost pred zakonom, kar pomeni, da so vsi postopki uprave vnaprej določeni v normativni ureditvi države. S tem je njena samostojnost omejena in zagotovljeno načelo enakosti pred zakonom. Ker z zakonom ni mogoče vnaprej opredeliti vseh možnih pojavov, je upravi potrebno dodeliti **diskrecijsko pravico**. Večja DP pomeni tudi večjo samostojnost, s tem pa tudi večjo možnost nepooblaščenih uporabe moči uprave.

Max Weber se je zavedal, da si lahko uprava, čeprav je v instrumentalnem odnosu do politike, zaradi svoje izjemne moči, podredi politiko.

Kdor ima moč, ima tudi **odgovornost**. Uprava je formalno odgovorna vladi oziroma organom oblasti, izvoljenim politikom in preko njih ljudem. Uprava pa je najprej odgovorna sama sebi, saj znotraj sebe izoblikuje pravila ravnanja, določa notranjo raven strokovnosti in s tem skrbi za ustrežno raven svojih storitev.

Obstaja pa tudi možnost, da je uprava bolj kot vladi odgovorna določenemu razredu ali politični stranki (npr. Sovjetska zveza).

Javna uprava pa je za izvajanje svoje dejavnosti odgovorna tudi javnosti.

#### **Nadzor:**

- **notranji** (izvaja ga uprava s svojimi ljudmi; lahko je zgolj formalnost, lahko pa je tudi učinkovit, če je uprava sposobna nadzornikom zagotoviti ustrežno avtoriteto in pogoje za delo)
- **zunanj**i (izvaja ga vlada preko ministrov, nadzor nad javno upravo lahko izvajajo posebne (ne)vladne institucije, parlament, sodišča, ombudsman in javnost)
- **političen** (možen je, če je ravnanje uprave predpisano in uprava spoštuje te predpise; ta oblika nadzora je tipična za anglo-saksonske države in pomeni, da je minister osebno odgovoren za delo resorja, ki ga vodi)

Vlada in parlament ustanavljata različne nadzorne institucije z različnimi pooblastili.

- **parlamentarni nadzor** (predvsem politične narave in se usmerja na vprašanje zlorab nosilcev javnih pooblastil)
- **institucionalni nadzor** (izvajajo ga različne državne institucije, ki ugotavljajo zakonitost ravnanja javne uprave, smotrnost porabe proračunskih sredstev..)

#### **Za učinkovit nadzor je potrebno:**

- ustrežna distanca med nadzornikom in nadziranim
- ustrežna delitev vodilnih pozicij v nadzorstvenih institucijah med politično pozicijo in opozicijo

#### **4.1.1.4 Strokovnost uprave**

Webrova dilema, ali strokovnost v upravi ali politika in diletantizem, je danes razjasnjena. V politiki je strokovnost potrebna, uprava pa brez prisotnosti politike prav tako ne more delovati. Gotovo ima strokovnost na praktični ravni prednost pred politikom. V upravi obstajajo delovna mesta, kjer preprosto ni prostora za politiko.

Naloga stroke je, da politiki, po najboljši strokovni vesti, ponudi različne strokovne rešitve, politika pa naj skladno z vrednotnim sistemom odloči oz. izbere med različnimi možnostmi. Če bi stroka prevzela nalogo politike, bi morala prevzeti tudi vlogo nosilca vrednot. S tem pa uprava ne bi bila več uprava, ampak politika.

#### **4.1.1.5 Birokratizacija uprave**

**Birokracija** – uprava, ki je neživljenjska, brezosebna, toga, brezdušna = negativen predznak

Politika želi, da je uprava učinkovita, da deluje skladno z zakonom, zagotavlja občanom enakost pred zakonom itd.

Politika in javnost od uprave pričakujeta uresničevanje njene temeljne vloge, po drugi strani pa upravo obsojata, da je birokratska, ker se »izživlja« v postopkih, ker vztraja na proceduri kot temelju demokracije ipd.

Presenetljivo je spoznanje, da se javna uprava krepi in tudi birokratizira z razvojem demokracije. Politika namreč z vsakimi volitvami nekako inovira demokratično ureditev in jo praviloma dopolnjuje z novimi institucijami, ki naj bi skrbele za spoštovanje enakosti, svobode in drugih ČP.

Računalnik je postal simbol birokratskem oč, saj zbiranje podatkov na številnih ravneh družbe zahteva vse večjo formalizacijo ustreznih služb, s tem pa krepi birokracijo v družbenih procesih.

#### **4.1.1.6 Instrumentalnost uprave**

Uprava je le sredstvo politike. Teza o instrumentalnosti uprave je točna samo v določenih okoliščinah, ko so izpolnjene nekatere posebne zahteve:

- predstave o zaželenosti, o končnem cilju morajo biti povsem jasne in nesporne,
- dejanski stan visoko objektivno opredeljiv,
- vzročne povezanost povsem dognane in nesporne.

**Bučar** meni, da je mogoče vzdržati tezo o instrumentalnosti uprave le v dobi nizko strukturiranih sistemov. Danes pa je stanje bistveno drugače.

Vsak družben sistem je zelo kompleksen, pogosto preorganiziran, s številnimi vzročnimi zvezami in mehкими variablami, informacijsko preobremenje in nepredvidljiv v dinamiki. Zaradi hitrega spreminjanja okolja se morajo organizacije notranje oblikovati tako, da se lahko hitro odzivajo na spremembe okolja. Vse bolj pomemben je situacijski pristop. V takšnih razmerah ni več mogoče govoriti od instrumentalnosti uprave, kajti sodobna uprava se mora prav tako kot drugi družbeni sistemi dinamično odzivati na vplive okolja. Tega pa je sposobna le, da imajo tudi nižje ravni upravnega sistema določeno samostojnost.

#### 4.1.1.7 Politično nevtralna uprava

V praksi kot pojem v čisti obliki ne obstaja. Govorimo lahko le o relativni politični nevtralnosti. O le-tej je mogoče govoriti v ustaljenih, razvitih demokracijah, v katerih desetletja obstaja praktično nespremenjen vrednotni sistem, kar hkrati pomeni, da obstaja nekakšna skladnost vrednot med oblastjo in državljani. Javna uprava deluje skladno z danim vrednotnim sistemom in se ukvarja predvsem z vprašanji uresničevanja svojega poslanstva.

Ko obstajajo v družbi nasprotja glede posameznih vrednot in mora uprava delovati na takih osnovah, ni več mogoče govoriti o politični nevtralnosti. Vsak javni uslužbenec ima tako kot drugi državljani pravico do lastnega mnenja in opredelitve, kar učinkuje na njegovo ravnanje. Obstajajo pa tudi taki, ki jim je vseeno, kdo je na oblasti, želijo le v miru opravljati svoje delo. Delež takšnih je večji nižje se premikamo po hierarhični lestvici.

Etični vidik polit. nevtralnosti uprave – **Bučar**: »Ali je visok JU, ki je zvesto služil Hitlerju, samo vzoren uradnik, ki bi služil sleherni vladi po sovijih najboljših močeh, ali pa je navaden moralni slabič in cinik?«

#### 4.1.1.8 Politik – javni uslužbenec

Člani vlade – ministri – so politiki, vsi drugi v ministrstvu pa so uslužbenci. Uslužbenci so praviloma vsi zaposleni v vladnih službah, čeprav so med njimi tudi tisti, ki te službe vodijo. Med vladnimi službami so namreč velike razlike. Vodja ene vladne službe je lahko tipična politična oseba, vodja druge pa predvsem strokovnjak.

Čim višje so JU v upravno političnem procesu, tem bolj so po svojem ravnanju in pristojnostih podobni politikom.

Težko je reči, kje je meja med razumnim političnim delovanjem JU in njegovo strokovno dejavnostjo. Politik naj bi se ne vmešaval v delo uprave, JU pa se po naravni stvari morajo ukvarjati tudi s politikom.

Da bi torej JU ravnal politično, ni nujno, da je član kakšne politične stranke, ni nujen njegov politični aktivizem.

Vodilni JU mora dobro poznati politično okolje, v katerem deluje njegova uprava. Poznati mora relacije med ministri in do ministrov, vlogo interesnih skupin in skupnosti na splošno, poznati mora tudi različne načine oblikovanja oz. vzpostavljanja odnosov do teh oseb in skupin. Prvenstvena pa je njegova skrb za uresničevanje poslanstva uprave, ki jo vodi in s tem povezana mobilizacija in usmerjanje org. virov. Vodilni JU je odgovoren ministru za delo uprave, ki jo vodi, reševati mora številne težave, ki se v upravo pojavljajo in je zaradi svojega položaja nekakšen strelodod za JU.

Če je uprava naredila kaj dobrega, gredo zasluge ministru, za napake pa je odgovoren šef uprave.

Vodili JU mora imeti ustrezen vpliv na kadrovske politiko.

V izbirnih postopkih bi morali poudariti zlasti naslednje **lastnosti javnih uslužbencev**:

- strokovnost,
- delovno zavzetost,
- poštenost,
- lojalnost.

#### 4.1.1.9 Politika in uprava – lokalna raven

Lokalni politiki bolj uresničujejo politiko višjih ravni, kot pa jo sami ustvarjajo. Takšna njihova vloga je posledica razmejitve pristojnosti med državnim in lokalnim. Predpisi lokalne oblasti ne dajejo veliko manevrskega prostora za oblikovanje samostojne politike na določenem področju – relativna samostojnost.

Ker se politiki na lokalni ravni srečujejo s številnimi težavami, se mnogo bolj kot s politiki povezujejo z visokimi državnimi uradniki. Tako v svojem okolju povečujejo svoj vpliv, deležni pa so tudi dela ekspertnih znanj, ki jih na lokalni ravni nikoli ni dovolj. Tako se ustvarja specifično razmerje med lokalno politiko in državno upravo.

Vloga lokalnih JU ni niti politična niti upravna. JU pogosto ravnajo politično, lokalni politiki pa se dostikrat znajdejo v različnih okoliščinah, ko morajo ravnati strokovno.

#### 4.1.2 POLITIKA IN UPRAVA – RAZVITE DEMOKRATIČNE DRŽAVE

Razvite demokratične države z ustaljeno demokracijo različno obravnavajo razmerje med politiko in upravo, vsem pa je skupna ena značilnost – **profesionalizem**. Javna uprava zagotavlja zaposlenim **socialno varnost** in **možnost kariere**. Ti dve značilnosti sta jasno razločljivi od minljivosti oz. relativne nestalnosti političnih položajev. Zaradi teh značilnosti lahko javna uprava akumulira izkušnje, tehnične informacije, specialistična znanja in sposobnosti. **Strokovnost** in **obveščenost** omogočata javni upravi, da širi svoj vpliv na področje politike, čeprav je njena dejavnost stalno pod nadzorom politike, strokovnih vladnih institucij in javnosti. Očitno tudi v razvitih državah ni jasne meje med politiko in upravo.

**Profesionalizem** ne pomeni zgolj strokovnost in ekspertno znanje, vključuje tudi poklicno etiko. Politika zahteva od uprave, da razvije in uveljavi skozi sisteme rekrutiranja usposabljanja in promocije javnih uslužbencev ustrezen pogled na vlogo javne uprave v sodobni demokratični državi.

**Politizacija javne uprave** je druga metoda, ki jo uporabljajo razvite demokratične države, da bi zagotovile ustrezen nadzor nad javno upravo.

Javno upravo poskušajo prežeti s političnimi cilji trenutne vlade, ki naj bi tako povzročila, da bi se javna uprava identificirala z njenimi cilji, torej s cilji, ki jih je vlada predstavila javnosti in za katere se bo zavzemala. Ta metoda vključuje tudi aktivnosti, ki naj izkoreninijo škodljiva ali sovražna dejanja javne uprave proti ciljem vlade.

Poleg strokovnosti, poklicne etike in premišljene politizacije javne uprave poudarjajo vse razvite demokracije pomen profesionalne in politične kontrole javne uprave. Profesionalna kontrola je najprej samokontrola, torej spodbujanje visoke kakovosti dela in zavedanja, da sodobni sistemi temeljijo na popolni kakovosti. Vsaka uprava nadalje razvije različne oblike notranje kontrole, politika pa ustvari različne oblike zunanje kontrole.

Najbrž v nobeni razviti demokraciji ne bomo našli vseh značilnosti, vendar pa so v vsaki nekatere bolj, druge manj izražene.

#### 4.1.3 POLITIKA IN UPRAVA – SOCIALISTIČNE DRŽAVE

Socialistične države so nastale po revoluciji ali osvobodilnem boju, ko je komunistična partija nasilno vzpostavila nov družben red – **socializem**. Marksizem je postal vodilna in edina ideologija in temelj za graditev novega družbenega reda. Velik razkorak med normativnim in stvarnim se je z naraščajočim normativnim idealizmom še povečeval. Mnogo pomembnejše kot ravnanje po zakonu, je bilo ravnanje v duhu zakona. Poleg formalnega normativnega sistema je obstajal še neformalen.

Praktično vse odločitve so bile sprejete tako, kot je sklenila komunistična partija in tako do iz dneva v dan ljudem vcepljali dogme o nezmotljivosti komunistične partije.

Takrat je bila javna uprava lahko predvsem politična. Komunistični režim se je zanašal na zelo visoko stopnjo politizacije javne uprave in upravičeno pričakoval da b uprava spoštovala politične direktive. Bistvo profesionalne etike je bila pokorščina. Profesionalna kontrola v javni upravi je bila mnogo manj pomembna kot politična, ki pa ni bila nujno zunanja.

Kljub formalnim razlikam v družbenih vlogah KP in organov oblasti je bilo povsem razvidno, da so vsi družbeni podsistemi le del ene same hierarhije.

Politika je stalno kritično vrednotila delo uprave in jo pogosto razglašala za krivca za neuspeh reform, hkrati pa je ustvarjala pogoje za bohotenje birokracije. Državni aparat je postajal vse mogočnejši, nastajale so tudi velikanske birokratske organizacije praktično v vseh delih sistema.

Negativna personalna selekcija je v desetletjih minimalizirala vlogo ustvarjalnosti in znanja, nacionalno gospodarstvo ni bilo sposobno tekmovati z razvitim svetom, notranja nasprotja v socialističnih državah pa so dosegla zgornjo točko.

#### 4.1.4 POLITIKA IN UPRAVA – DRŽAVE V TRANZICIJI

Nekdanje socialistične države (države v tranziciji) so bile že na začetku svoje nove poti močno različne. Razlikovale so se po:

- gospodarski razvitosti,
- kulturnem kontekstu,
- politični ureditvi.

**Češka** – z zakonom za 5 let prepovedala politično aktivnost nekdanjim političnim funkcionarjem in poskušala v državni upravi izvzeti obsežne personalne spremembe., nekaj let kasneje ji je sledila tudi Poljska.

**Slovenija** – na 1.volitvah je dobila novo vlado, ki je pripravdala novim političnim silam, vendar ni izvedla nobenih bistvenih personalnih sprememb niti v državni upravi niti v gospodarstvu niti na drugih področjih.

Po 10-ih letih svojega obstoja so države v tranziciji še vedno podobne socialističnim državam. Vrednotnega sistema ni mogoče spremeniti v nekaj letih.

Razmere v državni upravi v državah v tranziciji so nekako podobne tistim po zmagi sovjetske revolucije.

**Tomáš Masaryk** – v boljševiški Rusiji je veliko več carizma kot komunizma

**Lenin** – se je pritoževal, da mu je sicer uspelo zamenjati vrh upravne piramide, vendar partija ne obvladuje stotisočev uradnikov, ki zavedno ali nezavedno delujejo proti novi obalsti.

Državna uprava je v državah v tranziciji zaviralni dejavnik, ker je zaradi svoje vrednotne orientacije in pogleda v preteklost nesposobna učinkovito sodelovati pri oblikovanju novih družbenih odnosov.

## 4.2 USPEŠNO OBVLADOVANJE SPREMEMB V JAVNI UPRAVI

Spremembe so imanentne človeški družbi, so ena redkih stalnic, ki nas spremljajo. **V Sloveniji so bile v zadnjih letih velikanske spremembe:**

- od prvih demokratičnih volitev leta 1990,
- osamosvojitve 1991,
- vzpostavljanje nove družbene strukture,
- preoblikovanje gospodarskega sistema,
- privatizacija, ...

Nihče ne more uiti spremembam, nanje se je treba pripraviti. To še posebej velja za javno upravo, ki sodi med pomembnejše usmerjevalce razvoja.

### 4.2.1 KAKŠNE BODO SPREMEMBE?

**Nekaj značilnosti javne uprave:**

- stalno spreminjanje pravnega reda,
- poskusi pravnega urejanja vsega, kar se le da,
- nerealno pričakovanje, da bomo s spremembami predpisov dosegli zelene cilje

**Hipertrofija predpisov** hromi učinkovitost uprave in zmanjšuje njene sposobnosti za spopadanje s spremembami. **Pretirano pravno urejanje** po nepotrebnem povečuje formalizacijo in utrjuje birokratsko obnašanje, s tem pa se zmanjšuje odzivna sposobnost uprave, saj tako namesto pospeševalca razvoja postaja njegova cokla.

Veliko si obetamo od zakonov, ki bodo na novo urejali uslužbenska razmerja, organizacijo vlade in uprave itd. Novi zakoni bodo res morda povzročili, da bo ministrstev manj, da bo vlada bolj operativna, morda bodo tudi bolje urejena uslužbenska razmerja kot doslej, nove stampiljke, nove organizacijske sheme. Vse to gotovo ni nepomebno, vendar ni ključno. Najbrž le najožji krog strokovnjakov in morda politike ve, v katero smer bi stvari morale iti. Res je sicer, da prav uprava pripravlja predpise, vendar pri nas ni redek pojav, da zakone pišejo v znanstveno raziskovalnih inštitutih in ne v državni upravi.

**Slovenska javna uprava** še vedno temelji na načelih industrijske dobe. To kar je bil taylorizem za industrijo, je pravo za javno upravo. Preveliko poudarjanje pravnega urejanja ne daje javni upravi in drugim subjektom zadostnega prostora za sprotno odzivanje na spremembe.

Številni notranji in zunanji dejavniki zahtevajo organizacijske spremembe. Manjše se vrstijo druga za drugo, večje pa na vsakih pet ali šest let.

**Dejavniki (za doseganje izjemnih rezultatov):**

- če se bo javna uprava začela zgledovati po zasebnem sektorju,
- informatizacija javne uprave,
- ustrezno ravnanje s človeškimi viri.

Vsi skupaj so lahko dobra osnova, ki naj upravi pomaga uspešno obvladovati spremembe.

**Spremembe, ki bi se lahko zgodile v prihodnosti:**

- pomen in obseg pravnega urejanja stvari se bo zmanjševal (povečevala se bo vloga etičnega ravnanja javnih uslužbencev),
- javna uprava se bo odločala za posamična raziskovanja, reševanja posameznih zadev in ob tem našla tudi način reševanja teh težav,
- nadaljevali se bodo procesi decentralizacije (s tem se bo okrepila potreba po sodelovanju in posvetovanju centra z drugimi subjekti)
- manj bo direktivnega nastopanja vlade in njenih institucij
- zato bo verjetno tudi manj konfliktnih situacij,
- manj bo tudi vladnih institucij in uprave
- različne oblike mednarodnega povezovanja bodo osnova za krepitev mednarodnih institucij in s tem njihove uprave, na drugi strani pa se bo povečevala vloga pokrajin
- hkrati z zmanjševanjem državne uprave se bo odpiral prostor za različne oblike civilne družbe
- številčnost in pestrost institucij civilne družbe bo omogočala državljanom lažje izražanje in uveljavljanje interesov
- javna uprava bo morala biti sposobna dinamičnega odzivanja,
- še naprej se bodo povečevale človekove pravice in svoboščine, tudi institucije za varnost teh pravic
- utegne priti do zmanjšanja fizične varnosti ljudi in premoženja,
- sociala bo pridobivala pomen na področjih, ki so danes še v okrilju države,
- informacijsko-komunikacijska tehnologija bo dosegla vrhunec, vplivala bo na razmerje državljan-država,...

#### 4.2.2 ODPORI PROTI SPREMEMBAM

**Zaposleni se upirajo spremembam, ker:**

- jih je strah, da novih delovnih nalog ne bodo znali dobro opraviti,
- jih je strah pred morebitno izgubo zaposlitve,
- se boje, da bo njihov položaj slabši kot doslej,
- ker so premalo seznanjeni z nameravanimi spremembami,
- različno ocenijo pričakovane učinke,
- so odnosi med vodilnim osebjem in uslužbenci slabi, kjer ni zaupanja,
- lahko pričakujejo, da bodo spremembe doletele le njih, vodilnih pa ne,...

Če se bo njihov položaj izboljšal, če bo morebiti plača večja, če gre za napredovanje, praviloma ni nasprotovanj spremembam. Če pa bi se po oceni zaposlenih njihov položaj kakorkoli poslabšal, tudi če bi ostal nespremenjen, praviloma nasprotujejo spremembam.

**Vzroki za neuspeh organizacijskih sprememb (po mnenju vodilnih):**

- podrejeni

Po mnenju številnih avtorjev pa:

- sistem
- nesposobnost managerjev, da bi razumeli nujnost sprememb in spremenili ravnanje tako hitro, kot to zahteva organizacija

#### 4.2.3 VODILNO OSEBJE IN SPREMEMBE

Vodilno osebje ima največje pristojnosti in odgovornosti pa tudi moč, da sproži procese spreminjanja. Če vodja stagnira, če nima vizije, če se prepočasi odziva na spremembe, so posledice lahko tragične.

Nekateri avtorji razlikujejo med vodenjem in managementom:

- **temeljni namen managementa:** zagotavljanje delovanja sistema,

- **temeljni namen vodenja:** zagotavljanja smeri delovanja in spodbujanja sprememb.

Brez vodenja organizacija izgubi smer delovanja in stagnira, močno vodenje ob šibkem managementu vodi v kaos, močan management brez vodenja pa vodi v pogubno zbirokratiziranost.

Managerji, ki se ukvarjajo predvsem z načrtovanjem, organiziranjem, usklajevanjem, ukazovanjem, nadzorovanjem, malo ali nič pa z vodenjem, ne bodo uspešni.

Takšni managerji:

- ne upoštevajo dovolj urgentnosti sprememb,
- podcenjujejo nujnost oblikovanja močne skupine,
- ustvarjajo le delovne in fizične programe, ne pa vizij in strategij,
- ne zagotavljajo široke obveščenosti o spremembah,
- ne znajo predvideti in odpravljati ovir,
- ne institucionalizirajo novih pristopov v org.kulturo ipd.

**Manager:**

- načrtuje za nekaj mesecev ali leto vnaprej,
- določa konkretne aktivnosti,
- alokacijo resursov,...

**Management:**

- razvija svojo sposobnost za doseganje planov z organiziranjem, kadrovanjem,
- ustvarja org.strukturo in sistemizacijo,
- izvaja proces zaposlovanja,
- delegira pristojnosti, oblikuje sistem nadzora,
- zagotavlja uresničevanje načrtov tudi z reševanjem različnih težav

**Vodja:**

- določa smeri, vizije, vzporedno s strategijo za uveljavljanje sprememb, ki so potrebne za uresničitev vizije,
- osvešča zaposlenih z novo smerjo delovanja
- z motivacijo in zanosom zagotavljajo gibanje uslužbencev v pravi smeri

Ustrezno razmerje med pristojnostmi managerja in njegovimi sodelavci prispeva k večji samostojnosti sodelavcev, to pa pomeni da so uslužbenci sposobni razumeti spremembe in delovati v ustrezni smeri. Ljudem je treba dopustiti, da delajo tisto, za kar menijo, da se nujno, v kar verjamejo.

Hkrati z delegiranjem pristojnosti mora potekati tudi izobraževanje in usposabljanje uslužbencev, razviti pa je treba tudi takšno org.kulturo, ki ne kaznuje vsake malenkosti, saj navsezadnje tudi najsposobnejši ljudje zagrešijo kakšno napako.

Spremembe so naša vsakdanjost in odpori proti njim prav tako. Med najučinkovitejša sredstva proti delovanju tistih, ki so proti spremembam, uvrščamo **izobraževanje** in **komuniciranje**. Tako se razvijajo sposobnosti zaposlenih, da lažje razumejo spremembe in doseže se vsestranska obveščenost o nameranih spremembah in odpre se prostor za strokovno razpravo.

V primeru odločnejšega odpora se morajo managerji **pogajati** s podrejenimi. V takem primeru je koristno sklenjene dogovore zapisati in podpisati.

Nekateri managerji se za uspešno obvladovanje sprememb odločajo za različne metode **manipuliranja** in **kooptiranja**. Manager izbere eno osebo, ki je dovolj vpliva in ambiciozna ter ji ponudi pomembno mesto v timu za spremembe. Kooptiranje novega člana pomeni za slednjega napredovanje in verjetnost, da se bo bolj goreče zavzemal za spremembe kot prej, je na dlani.

