

Tematski slovar upravne kulture

Uredila Irena Bačlija



Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

Tematski slovar upravne kulture

Uredila Irena Bačlija

Avtorji gesel: Anita Alešević, Barbara Bašič, Aleš Bernik, Tanja Grabljič, Mateja Gradišar, Nika Gričar, Mojca Grmšek, Natalija Jezerčič, Hristina Jordanoska, Sabina Kličič, Suzana Maletič, Lea Podkubovšek, Bojana Rauker, Nina Ribnikar, Erika Young, Miha Zimšek.

Založnik:

Fakulteta za družbene vede

Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, SI - Slovenija

<http://www.fdv.uni-lj.si>

Ljubljana, 2012

© Fakulteta za družbene vede 2012

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Elektronska verzija knjige dostopna na:

<http://www.fdv.uni-lj.si/zalozba/edostop.asp>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35:008(038)(0.034.2)

ALEŠEVIČ, Anita

Tematski slovar upravne kulture [Elektronski vir] / [avtorji gesel Anita Alešević ... et al.] ; uredila Irena Bačlija. - El. knjiga. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2012

Način dostopa (URL): <http://www.fdv.uni-lj.si/zalozba/edostop.asp>

ISBN 978-961-235-595-1 (pdf)

1. Gl. stv. nasl.

262694656

Uvodna beseda

Upravna kultura je pojem, ki presega normativno definicijo in vključuje več področij delovanja javne uprave. Najbolj bi se približali bistvu upravne kulture, če bi se vprašali, kaj upravna kultura *ni*, saj skoraj ni področja v organizaciji (pa naj bo to na operativni, strateški ali pa celo simbolni ravni), ki ne bi bilo z upravno kulturo vsaj posredno povezano. To »lepilo«, ki drži organizacijo skupaj ali pa jo kot »razredčilo« uničuje in razjeda, je ključno temeljito razumeti, da lahko organizacijo v javnem sektorju v času globalnih sprememb in finančne krize, ki zahteva gibčnost in prilagodljivost, uspešno vodimo.

Namen *Tematskega slovarja upravne kulture* je predstaviti, kako soodvisni so pojmi v javni upravi nasploh ter še posebej v povezavi z upravno kulturo. Posamezna gesla, za katera smo avtorji ocenili, da so tesno povezana s pojmom upravna kultura, opredeljujejo tradicionalne in moderne pristope k preučevanju uprave ter njihovem vplivu na formiranje posameznih vidikov upravne kulture, razlagajo upravno kulturo v kontekstu nekaterih teoretičnih pristopov, predstavljajo elemente upravne kulture ter umeščajo upravno kulturo v širši družbenopolitični kontekst.

Tematski slovar je namenjen vsem, ki želite znanje o upravni kulturi obogatiti in ga razširiti ali pa se s pojmom upravna kultura srečujete prvič in bi ga želeli osvetliti na nekoliko drugačen način.

Irena Bačlija

GESLA

Administrativna država – je tip upravljanja, v katerem vodilno funkcijo prevzemajo javni uslužbenci, kljub temu da politični funkcionarji nosijo odgovornost za odločitve. Dihotomija uprava – politika je presežena, saj upravni del močno posega v sfero političnega odločanja, čeprav ne govorimo o tehnokraciji. V upravni kulturi administrativne države se kaže močna profesionalizacija in strogo upoštevanje formalnih pravil, kar pomeni tudi večjo možnost za manipulacijo z njimi. Javni uslužbenci (še zlasti visoki javni uslužbenci) so v razmišljanju enotni, prepričani v svojo moč in kopičenje znanja, ki pa ga s političnimi funkcionarji ne delijo zaradi konfliktnih odnosov v razmerju do moči obeh sfer. Večja moč javnih uslužbencev pomeni tudi vse večje možnosti za njeno zlorabo.

Avtokratski model upravne kulture – temelji na rigidnem in monolitnem upravnem aparatu, za katerega je značilna visoka koncentracija moči na vrhu. Odločevalske moči so skoncentrirane v voditelju, vzdržujejo pa se z močnim hierarhičnim nadzorom, odnosi nadrejenosti, cenzuro in omejenim dostopom do informacij. Posledici teh dejavnikov sta močna upravna kultura ter nizka morala javnih uslužbencev; javna služba pa je namesto na državljana usmerjena kar na državo ali, natančneje, na voditelja. Glavni mehanizem za vzdrževanje moči in ustanovitev enotnega mnenja in dejanja je selekcija kadrov, pri čemer je lojalnost do voditelja pomembnejša od kvalifikacije kandidatov. Za napredovanje je primarno zaupanje vodje, zaradi česar je zelo izražena borba za moč v organizaciji. Ta tip kulture ni birokratičen, saj ne obstaja spoštovanje formalnih postopkov in pravil. Kontrola temelji na osebnem nadzoru vodje. Prednosti takšnega tipa kulture so hitra odzivnost, hitrost odločanja in reakcije na spremembe v okolju, fleksibilnost. Temeljna slabost je visoka stopnja tveganja, saj je celotna organizacija

odvisna od le enega človeka in njegovih sposobnostih. Ne obstaja mehanizem, ki bi odpravil ali ublažil napačne ocene vodij, o vsem odloča povsem samostojno in neodvisno.

Behaviorizem – je del psiholoških smeri preučevanja javne uprave, po katerih človek ni in ne more biti del upravnega/birokratskega stroja. Človek je zapleteno bitje z lastnimi potrebami, ki zaznamujejo njegovo obnašanje v organizaciji. Behaviorizem organizacijo preučuje z vidika posameznika in njegovega ravnanja v organizaciji, ki se prilagaja okolju, v katerem živi; ko torej uslužbenec pride v neko organizacijo, se določeni kulturi tega podjetja tudi prilagodi. V behaviorizmu obstaja model operativnega ali instrumentalnega pogojevanja, ki dokazuje, da se vedenje, ki je nagrajeno, pojavlja pogosteje oziroma se utrdi. Dejavnikov, ki vplivajo na motivacijo zaposlenih, je veliko; eden pomembnejših je nagrajevanje, ki predstavlja formalni del motiviranja. Nagrajevanje zaposlenih je učinkovito takrat, ko zadovolji potrebe zaposlenega in vpliva na uspešnost delovanja organizacije. Namen nagrajevanja v javni upravi (v kateri je pogostejše nedenarno nagrajevanje, saj je denarno nagrajevanje precej omejeno z zakonodajo) je zagotoviti posameznikom in upravnim organizaciji doseganje kakovostnih storitev z ustreznim vodenjem in upravljanjem virov. To vključuje oblikovanje najvišjega vodilnega upravnega delavca, ugotavljanje možnosti vodenja v upravnih organizacijah, prepoznavanje mehanizmov vplivanja na organizacijsko kulturo, spodbujanje odgovornosti najvišjih vodilnih delavcev za vzpostavljanje in spreminjanje upravne organizacije.

Deontološki pristop k preučevanju upravne kulture – temelji na iskanju temeljnih vrednot narodov, ki se odražajo v ustavi in drugih pravnih dokumentih posameznega naroda, svoje izvore pa išče tudi v religiji in filozofiji. Deontologija preučuje dolžnosti ter etične in moralne obveznosti ljudi in organizacij, ki jih te predstavljajo. Pri uporabi tega pristopa za preučevanje upravne kulture se osredotočamo na etiko in moralo javnih uslužbencev. Deontologija zaradi vpliva preučevanja vloge religije v upravni kulturi zagovarja ideal služenja skupnosti. Ta ideal izhaja iz koncepta žrtvovanja oziroma odrekanja, ki zavrača individualizem in materializem ter v sodobnem kontekstu pomeni, da naj bi javni uslužbenci našli zadovoljstvo v služenju drugim, ne pa v materialnih dobrinah.

Etični kodeks – v javni upravi je etični kodeks ali kodeks vedenja smernica zaželenega in pričakovanega vedenja javnih uslužbencev. Je zelo pomemben del etične infrastrukture in je oblikovan tako, da predvideva ali preprečuje določene posebne tipe vedenja, kot so konflikt zaradi različnih interesov, podkupovanje in druga neprimerna dejanja. Etični kodeks torej opisuje etične vrednote, načela, ki se nanašajo na celotno javno upravo ali specifično na določeno ustanovo. Etični kodeks ima močan vpliv na upravno kulturo v določeni organizaciji javne uprave. Vedenje, ki je v etičnem kodeksu prepoznano kot zaželeno, odločilno sooblikuje upravno kulturo. Splošne značilnosti etičnega kodeksa so, da podpira etično vedenje in sviri pred neetičnim, ureja ravnanje javnih uslužbencev, je sredstvo za reševanje dvomov ter zmanjšuje negotovost v ravnanju, predvideva sankcije za neprimerno ravnanje, povečuje transparentnost delovanja in zagotavlja profesionalnost. Hkrati pa obstoj etičnega kodeksa opozarja na dejstvo, da vrednotno nevtralna (glej *vrednotna nevtralnost*) izvršilna avtoriteta ne obstaja.

Etika (gr. *ēthos* pomeni *nprav, značaj, način življenja*) – etika javnih uslužbencev vključuje moralne standarde, ki vodijo obnašanje, odločanje in prakso javnih uslužbencev v smeri zagotavljanja javnega interesa. V javni upravi etika preučuje moralo uslužbencev na podlagi vrednot, ki prevladujejo v družbi, ter zajema osebne, poklicne, organizacijske in socialne etične norme. Glavne etične vrednote, ki so vključene v dejanja javnih uslužbencev, so: enako obravnavanje vseh državljanov, spoštovanje integritete in izogibanje konfliktom interesov, transparentnost, odgovornost in podobne splošno sprejete etične vrednote. Te vrednote so usmerjene k regulaciji odnosov med javnimi uslužbenci in državljani, uresničevanju javnega interesa z dejanji javnih uslužbencev in ustvarjanju standardov obnašanja zaposlenih, ki temeljijo na morali. Etika je ključni mehanizem proti arbitrarni uporabi moči javnih uslužbencev oziroma korupcije in neprimerne vedenja.

Evropeizacija upravne kulture – istovrstni vplivi iz okolja (kot je na primer evropeizacija) (pri)silijo subjekte, da se spreminjajo in postajajo med seboj podobni (glej *izomorfizem*). Pri evropeizaciji gre za močan vpliv regulativnih form in nadnacionalnega vladanja na domače institucije, kar vključuje prenos in implementacijo zakonodaje EU v državah članicah. Nacionalne vlade različno izvajajo politike EU, kar odseva različne upravne kulture, stile implementacije in stile vodenja. Obstaja dvom, da evropeizacija prinaša tudi

bistvene spremembe v nacionalnih upravnih kulturah in strukturah držav članic. Nasprotno nekateri trdijo, da je prišlo do zlitja nacionalnih in evropske upravne kulture in da se evropska upravna kultura razvija kljub temu, da ni kulturne homogenosti. Posredni vplivi evropeizacije pa so tisti, zaradi katerih skladno z evropskimi standardi prihaja do sprememb v strukturi nacionalnih uprav. Države se prilagajajo na novo okolje z ustanovitvijo novih organov, čeprav so prilagoditveni pritiski EU večinoma majhni, dvoumni in posredni.

Globalna upravna kultura – razprave o globalizaciji se ukvarjajo z vprašanjem meja, to je teritorialno razmejitvijo državne pristojnosti, v povezavi s problemi vladanja in upravljanja gospodarstva, identitete in skupnosti. Nekaj najpomembnejših vidikov oziroma pomenov globalizacije za javno upravo je sprememba v režimu alokacije dobrin ter premik iz servisne v nadzorno funkcijo. Vpliv globalizacije na upravno kulturo je vezan na delovanje, ki podpira spremembo tovrstnega razvoja. Lahko celo govorimo o razvoju tako imenovane globalne upravne kulture, ki se razvija zaradi podobnih pritiskov. To je zahteva po ekonomičnosti in učinkovitosti, prilagodljivost ter vključevanje deležnikov in delničarjev v proces implementacije.

Implementacija – je faza procesualnega modela javnopolitičnega procesa. V tej fazi javnopolitični igralci izvajajo dejavnosti, ki vodijo k uresničevanju sprejetih javnopolitičnih odločitev in ciljev. Za (ne)uspešnost implementacije obstaja več dejavnikov: (pre)ambicioznost in idealističnost oblikovane javne politike; neetično vedenje različnih akterjev; reševanje enega problema ustvarja nove probleme; politični ali drugi konflikti med skupnostmi; premalo finančnih sredstev, namenjenih za implementacijo politike; zunajsistemski faktorji, kot so ekonomski režim, zakonodaja in reformirana javna uprava; nepoznavanje pomembnih informacij; potreba po potrditvi javne politike s strani drugih vključenih institucij; pomanjkanje zmožnosti za izpeljavo menedžerskega procesa (načrtovanje, implementacija in nadzor) ter omejene sposobnosti, znanje in privrženost v fazi implementacije. Poleg naštetih je pogosto zanemarjen vidik upravne kulture oziroma njenih značilnosti. *Prilagodljiva kultura* kot antipod *kulturi ustaljenosti* kaže prav na močan vpliv upravne kulture na institucionalno kapaciteto za izvedbo implementacijskega cikla. Značilnosti upravne kulture so tako lahko odločujoči element za (ne)uspešnost implementacije javne politike.

Izomorfizem – je koncept, ki izhaja iz organizacijske teorije in opisuje proces homogenizacije organizacij. Izpostavljenost istovrstnim vplivom iz okolja (globalizacija, evropeizacija, vesternizacija) prisili subjekte, da si med seboj postajajo podobni. Prizadevanje za racionalno delovanje v podobnih situacijah ter posledično spreminjanje institucionalnih pravil znotraj svojih struktur lahko privede do homogenosti v strukturi, kulturi in izloških organizacij. Obstajajo trije tipi izomorfni vplivov: regulativa oziroma pritisk, posnemanje in učenje ter normativni vpliv. Ti mehanizmi različno vplivajo na spremembe v organizaciji, vsem trem pa je skupna usmeritev v konvergenco procesualno-institucionalnih elementov v organizaciji. Spremembe se nanašajo tudi na homogenizacijo upravnih kultur, tako znotraj nacionalnega sistema kot tudi na nadvladavni ravni. Upravne kulture si postajajo podobne, saj si njihovi osnovni elementi (heroji, obredi/rituali, komunikacije) postajajo vse bolj podobni. S prilagajanjem neoliberalnim načelom, na primer, se v javni upravi krepi konkurenčni etos, ki goji pozitiven odnos do načel, ki so v tradicionalno usmerjeni javni upravi povsem zanemarjena.

Komunitarizem – je politična ideologija, ki idealizira načelo skupnosti, organiziranja družbe in poudarja pomen civilne družbe. V političnem pogledu gre za neposredno demokracijo in pomeni angažiranje ljudi v lokalnih skupnostih, ki svoja dejanja usmerjajo predvsem v konkretne, ožje teme. Komunitarizem tako prinaša sodelovanje civilne družbe s politiko in upravo, poskuse vplivanja nanju, mobilizacijo državljanov in koncept aktivnega državljanstva. Pri komunitarizmu gre torej za pristop od spodaj navzgor. Civilna družba ima vpliv tudi na upravno kulturo, ki se lahko pod omenjenim vplivom še dodatno krepi ali v nasprotnem primeru slabi. Upravna kultura je namreč lahko odprta za vrednote komunitarizma, kar lahko pomeni možnost sprejema protibirokratskega načina organizacije dela.

Korupcija v javni upravi – označuje nedovoljeno zlorabo javnega interesa za zasebno korist in se pojavi, kadar javni uslužbenec krši pravne ali etične norme z namenom pridobivanja koristi zase ali za koga drugega. Razumevanje korupcije v javni upravi je specifično glede na družbeni kontekst, v katerem se pojavlja, saj se razume kot kršenje temeljnih vrednot družbe kot celote. Prav tako je razumevanje korupcije odvisno od upravne kulture, znotraj katere se pojavlja. Tiste upravne kulture, ki temeljijo na vrednotah, kot so poštenost, integriteta, odgovornost in nediskriminacija javnih uslužbencev, so manj

tolerantne do kakršnih koli pojavnih oblik korupcije in ustvarjajo takšno okolje, ki spodbuja javne uslužbence, da ponotranjijo občutek poslanstva in služenja skupnemu dobremu. V družbah, kjer je toleranca v javni upravi do korupcije nizka, se krepi legitimnost delovanja javnih uslužbencev, hkrati pa tudi zaupanje v javno upravo.

Menedžerske vrednote – opredeljujemo jih kot profesionalne vrednote, ki so v javno upravo vnesle menedžerski princip delovanja. Pojavijo se kot posledica naraščanja teženj po uporabi menedžerskih metod v javni upravi (na primer z uvedbo koncepta *Novi javni menedžment*). Med menedžerske vrednote štejemo učinkovitost, ekonomičnost, usmerjenost k ciljem, usmerjenost k uporabnikom in odgovornost za rezultate. Menedžerske vrednote imajo neposreden vpliv na spremembo upravne kulture v javni upravi, pri čem so poudarki predvsem na podjetniških elementih, kot je recimo učinkovitost, ki poudarja načelo, kako z minimalnimi stroški iztržiti čim večji iznos v okviru danega obsega sredstev.

Merit upravna kultura – pojavi se v ZDA od leta 1880 dalje. Procesi rekrutacije zaposlenih v javni upravi postajajo vse bolj objektivizirani, posledično se pojavi določena stabilnost zaposlitve. Vpeljani so pravni mehanizmi, ki preprečujejo zaposlovanje na podlagi politične pripadnosti, sorodstvenih vezi ali drugih okoliščin, ki bi lahko favorizirale posameznika. Velja poudariti, da omenjeni pravni mehanizmi ne veljajo (vedno) za najvišje javne uslužbence. Podobno kot pri Webrovemu modelu birokracije postanejo v javni upravi pomembnejše objektivno merljive veščine in sposobnosti. To vpliva na strokovnost in lastno presojo javnih uslužbencev pri odločitvah in posledično na upravno kulturo ter na razmerje med upravo in politiko v procesu oblikovanja javnih politik. V nasprotju s patronažno upravno kulturo upravna kultura prisega na bolj mehanicistično koncepcijo javnega uslužbenca, ki je neobremenjen z ideološkimi vrednotami.

Meritokracija – je ideološki pojem, ki označuje sistem, v katerem obstaja pozitivna povezava med sposobnostmi (najbolj splošna oblika je akademska izobrazba) in zaželenimi koristmi (višina dohodka, moč ali ugled). V čisti meritokraciji bolj izobraženi ljudje ne bi imeli nižjega socialnega statusa od manj izobraženih. V smislu javne uprave je meritokracija sistem, v katerem so zadolžitve in odgovornosti objektivno dodeljene javnim uslužbencem na

podlagi njihove izobrazbe in inteligence, pri čemer je osnova za napredovanje v javni upravi evalvacija dela javnega uslužbenca. Meritokracija v javni upravi vodi do grupiranja in distribuiranja javnih uslužbencev v hierarhične kategorije, kar vpliva na upravno kulturo zaradi vzpostavljanja določenih vzorcev formalnih in neformalnih odnosov med višje in nižje rangiranimi javnimi uslužbenci. Popolna meritokracija v javni upravi ni realnost, saj delovanje javne uprave brez političnega vložka (na primer imenovanj upravnih menedžerjev na najvišje položaje upravne piramide) ni možno, saj uprava ni nikoli le tehničen proces.

Modeli ocenjevanja kakovosti – uvedba sistema ocenjevanja kakovosti vnaša v upravno organizacijo večji red, preglednost poslovanja, sistematičnost pri zbiranju podatkov, uvaja nove pristope pri reševanju problemov ter uvaja novo organizacijsko kulturo. Med metodami ugotavljanja uspešnosti in učinkovitosti so najbolj uspešni integralni modeli, ki so bili razviti na podlagi celovitega obvladovanja kakovosti, statistične kontrole procesov, prenove procesov ali na podlagi načel novega javnega menedžmenta. Ključen korak vseh modelov ocenjevanja je vključitev zaposlenih. Modeli ocenjevanja kakovosti vseskozi ustvarjajo skupni jezik in kulturo v organizaciji, zaposlene informirajo in izobražujejo. Z modeli ocenjevanja kakovosti lahko izluščimo dobre prakse neke ocenjevane organizacije in jih nato poskušamo uvesti v ostale organizacije. Ko se določen model ocenjevanja kakovosti izvaja, ima lahko ta tudi negativen učinek, saj se zaposleni v času izvajanja modela počutijo ocenjevane in so njihove vrednote bolj moralne, tradicionalne, tudi njihovo obnašanje temelji bolj na podlagi delavnosti, poštenosti, točnosti in večji odgovornosti.

Morala (lat. *mos, mores* pomeni *značaj, življenje*) – je predmet etike in vključuje pravila in norme, ki veljajo za posameznika v določeni skupnosti. Moralno stanje družbe se izraža tudi v javni upravi in predstavlja nenapisana pravila, ki se skozi različna obdobja spreminjajo. Morala upravnih organizacij zadeva dobro in slabo znotraj teh struktur ter predstavlja določene vrednote, ki jih ta dejanja odsevajo in so za javne uslužbence pomembne, prav tako se kažejo v zakonih ter predpisih. Moralne norme so uslužbencu podlaga za delo in odnose v upravi, s tem pa sooblikujejo tip upravne kulture.

(Ne)zaupanje v javno upravo – je osrednja vez v upravni kulturi. Pomaga zagotoviti učinkovite in stabilne institucije javne uprave ter omogoča, da

osrednja oblast omogoči visoko stopnjo upravne avtonomije, javni vpogled in odgovornost ter decentralizacijo, ne da bi se bali izgube nadzora. V odnosu do institucij je zaupanje tisto, ki ublaži občutek tveganja. S tem daje občutek, da bodo institucije, ki so stabilizirajoče jedro družbe, s svojim delovanjem zastopale naše lastne interese in kot mediatorji zaupanja v pravni državi prisilili vse državljane k upoštevanju določenih pravil in etičnih norm, kar vpliva na zvišanje stopnje zaupanja na splošno. Večja kot je stopnja zaupanja v javne institucije, bolj se krepi upravna kultura in obratno. Prav tako je stopnja (ne)zaupanja v upravopolitični kulturi pomembna tudi za določitev upravne moči.

Nova javna služba – je koncept, ki vključuje javno upravo v proces demokratizacije države. Predstavlja skupno vizijo javnih zadev, politike in izvrševanje kot integriran in interaktiven proces, ki povezuje vse pomembne udeležence v javni sferi. Skrbi za vzpostavitev in ohranjanje javnega dialoga med državljani, civilno družbo, javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji; s tem je omogočeno demokratično vladanje z dvema ključnima razsežnostma, demokratično odgovornostjo in demokratičnim državljanstvom. Gre za normativni model, opredeljen na odprti javni upravi, ki temelji na demokratičnem pluralizmu ter večji vključenosti državljanov v proces odločanja in usklajeno delovanje javne uprave ob načelih demokratične družbe. Poudarek je na učinkoviti, legitimni, odgovorni, odzivni, profesionalni in pravični javni upravi, s katero je mogoče doseči okrepitev demokratičnosti in blaginje države ter v ospredje postaviti kakovost javnih storitev za državljane. Pomembno in aktivno vlogo dobijo javni uslužbenci, ki vzpostavljajo in ohranjajo javni dialog ter politični in upravni proces, ki ta dialog podpirata. Vloga javnih uslužbencev prek koncepta demokratično državljanstvo ni zožena zgolj na enostavno odzivnost na zahteve uporabnikov ali izvrševanje ukazov, temveč je njihova dolžnost služenje državljanom, pri čemer se javni uslužbenci zavedajo, da morajo z delovanjem izražati in zastopati javni interes in dobrobit skupnosti ter tako prispevati k demokratičnemu vladanju.

Obredi/rituali – so določene navade ali način delovanja, ki ga razvije neka organizacija. Vključujejo skupna prepričanja, mišljenja in vrednote organizacije, dajejo občutek kontinuitete, stabilnosti ter na tak način širijo organizacijsko kulturo. Obrede označimo tudi kot kolektivne dejavnosti, ki praviloma niso nujne za doseg ciljev organizacije, vendar pa veljajo kot

socialna nujnost znotraj neke kulture. Obredi so lahko formalni ali neformalni in zasebni. Primeri obredov: sestanki, srečanja, praznovanja, jutranji odmori za kavo in podobno.

Participativni model upravljanja – je model upravljanja, ki poleg drugih akterjev uveljavlja aktivno vlogo javnih uslužbencev pri oblikovanju rešitev. Je model, ki rešuje odprta vprašanja oziroma probleme v družbi, s tem ko uveljavlja nove odnose med državljanji in upravo, v okviru debirokratizacije družbe in politike. Značilen je za moderne družbe, ki spodbujajo participacijo državljanov oziroma uporabnikov storitev in ob upoštevanju njihovih potreb presegajo brezosebnost uprave. Da lahko javni uslužbenci sodelujejo pri upravljanju pa mora biti vzpostavljena ustrezna sodelovalna organizacijska struktura ter posledično sodelovalna organizacijska kultura. Posega v organizacijsko strukturo v smislu njene maksimalne diverzifikacije, decentralizacije in deformalizacije. Prilagoditi je treba tudi prevladujoči stil komunikacije med vodji in zaposlenimi na vseh organizacijskih ravneh. Pomen tega modela se kaže v tem, da so tiste organizacije, ki upoštevajo mnenja in potrebe okolja, pri svojem delu uspešnejše.

Patricijska (*Guardian*) upravna kultura – pojavi se v ZDA (1789–1828) v času relativno »neadministrirane« družbe. V zgodnjem obdobju ameriške republike se razpravlja o dveh ustavnih koncepcijah javne uprave in o vlogi javnih uslužbencev kot zgolj instrumentov v rokah politike. V prvih letih po sprejetju ameriške ustave so bili dominantni federalisti, katerih pogledi glede vloge države v družbi so postali temelji za oblikovanje javne uprave 19. stoletja. V smislu upravne kulture je malo izmed vodilnih federalistov sistematično razmišljalo o upravnih zadevah, zato jih je veliko vztrajno prisegalo na neoblikovanje formalnih pravil. Do javnih uslužbencev se je gojilo zaupanje, da bodo svojo dolžnost do družbe odgovorno opravili in da bodo v državni službi delovali po vesti. Poudariti velja, da javni uslužbenci pogosto niso bili preveč večji svojih nalog. Federalistom je bila pomembna zgolj »uprava gentlemanov« (tj. belih moških, ki so bili izbrani na podlagi elitnega socialnega in ekonomskega ozadja). Biti na položaju v zvezni upravi je bil privilegij, zato se je tega dojemalo kot lastnino. Posledično so bili nekateri javni uslužbenci na svojih položajih doživljenjsko, potem pa so njihov položaj prevzeli njihovi sinovi. Tudi z nastopom republikancev in Jeffersona se pristop do javne uprave ni spremenil, ker Jefferson ni bil zainteresiran za upravne probleme in

je celo sam dejal, da bosta te rešila zdrav razum in iskreni nameni. Patricijska upravna kultura je nedemokratičen in izoliran fenomen.

Patronažna (Spoils) upravna kultura – je bila značilna za ZDA v letih od 1829 do 1880. Pojavi se z neizobraženimi *Spoilsmen* in izvira iz prepričanja, da je vrednotno nevtralnno uradništvo ideal oziroma iluzija. Politično kadrovanje naj bi zagotavljalo funkcionalno kompatibilnost javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev. Dolžnosti javnih uslužbencev so razumljene kot preproste in se zanje zato predpostavlja, da jih lahko izvaja vsak opravilno sposoben človek. Javni uslužbenci, ki delijo prepričanja, vrednote in nazore s funkcionarji, nudijo ustreznejšo podporo, kar posledično vpliva tudi na upravno kulturo. Upravna kultura je zato odprta in nizko formalizirana. Najbolje bi jo opisali s tipom *kulture moči*, saj se delovanje v javni upravi tesno povezuje z aktivnostmi in prepričanjem političnih funkcionarjev. Patronaži se najpogosteje očita koruptivnost, zloraba položajev, zmanjšana strokovnost dela, nestabilnost in ovirana kontinuiteta dela. Naštete kritike imajo na upravno kulturo specifičen vpliv, kar določa tudi osnovne elemente upravne kulture.

Politična kultura – je zbir navad, nazorov in občutkov, ki določajo ravnanje ljudi v političnih procesih in vplivajo na njihovo obnašanje v političnem sistemu. Politična kultura zaobjema različne predstave, vrednote, čustva, identifikacije, vedenja, usmeritve in obrazce obnašanja, ki so značilni za politiko posameznikov, skupin, strank in združenj na različnih ravneh in se redko spreminjajo. Politična kultura je pomemben dejavnik v političnem sistemu, saj usmerja delovanje političnih in upravnih procesov. Nastaja v daljšem časovnem obdobju in se ne spreminja hitro, predvsem zato, ker gre za dokaj ustaljen odnos do politike in političnega v globalni družbi, v širši ali ožji družbeni skupnosti in tudi pri posameznikih. Številni avtorji so mnenja, da je pojem politična kultura enako pomemben kot sta družbeni in gospodarski sistem, predvsem pri postavljanju omejitev vladnega in upravnega delovanja.

Politizacija – je proces, ko politika skuša vplivati na nevtralnost uprave v smislu njene neodvisnosti in samostojnosti, kar posledično zmanjšuje zaupanje javnosti v strokovnost uprave. Lahko govorimo o formalni in materialni politizaciji, pri čemer v primeru formalne politizacije govorimo o zakonskih določilih, ki za nekatere skupine visokih javnih uslužbencev legitimizirajo določeno stopnjo političnega vpliva. Pri materialni politizaciji pa govorimo

o praktičnem kadrovanju na položaje v upravi. Zakonodaja ne more preprečevati materialne politizacije brez visoke stopnje splošne politične kulture oziroma zrelosti politične oblasti. Vpliv politike na upravo (bodisi v obliki formalne ali materialne politizacije) ima neposreden vpliv na upravno kulturo, saj se osnovni elementi upravne kulture navezujejo na politične vplive in informacije.

Pravna kultura – je del splošne kulture, je odsev dejanskega stanja v družbi in vrednot, ki vladajo v družbi. Učinkovito prispeva k zagotavljanju družbenega reda in miru ter k urejenosti družbenih odnosov. Za pravno kulturo je značilno, da se ljudje vse bolj zavedajo svojih pravic in dejstva, da so dolžni spoštovati pravice drugih, hkrati pa so pripravljeni prevzeti odgovornost za uresničevanje pravnih vrednot. Tako morata pravna zavest in pravna kultura postati v sodobni demokratični družbi sestavni del človekove biti. Za stanje prava v družbi je odgovoren vsak posameznik, saj sooblikuje vrednostni sistem v družbi. Posameznik je tako pravni subjekt, ki spoštuje predpise, ter hkrati volivec, ki nagrajuje ali kaznuje ravnanje zakonodajalca.

Preučevanje upravne kulture – upravno kulturo sestavljajo skupne vrednote, prepričanja, stališča in pravila ravnanja v javni upravi. Vrednote v družbi vplivajo na vedenje posameznikov, ki delujejo v okviru javne uprave. Vsaka družba ima izoblikovan vrednostni sistem, ki ga lahko zaznamo tudi v političnih in upravnih procesih. S preučevanjem upravne kulture lahko razumemo, kako in zakaj nekateri upravni sistem deluje tako, kot deluje, s katerimi vrednotami je to delovanje povezano ter zakaj in kako se te med družbami razlikujejo. Obstajata dva razloga za preučevanje upravne kulture. Prvič je to dejstvo, da je javna uprava praviloma večja kot katera koli druga organizacija v državi. Drugi razlog je, da državne uprave sprejemajo upravne odločitve, razdeljujejo finančne in druge vire in vplivajo na delovanje celotne družbe. S preučevanjem upravne kulture si lahko odgovorimo na vprašanje, kako bo javna uprava in posledično družba reagirala na določene spremembe in ali so te spremembe uglašene z vrednostnim sistemom družbe. Na tak način lahko spremembe uvedemo na najbolj sprejemljiv način.

Reforma javne uprave – je načrten in kompleksen proces uvajanja sprememb v javno upravo z namenom preoblikovanja na organizacijski, funkcionalni in kadrovski ravni. Zaradi spremenjenih vrednot, ki so načrtna ali nenačrtna

posledica reforme javne uprave, se spreminja tudi upravna kultura. Najpogostejše so reforme v kontekstu uvajanja načel novih sodobnih organizacij, delovnih procesov, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter pristojnosti. Reformiranje javne uprave poteka različno glede na nacionalne okvire, saj na implementacijo reforme vplivajo institucionalne ureditve, politična volja, odnos javnosti do uprave in zaposlenih v upravi ter upravni kulturi. Upravna kultura v razmerju do reforme javne uprave nastopa v dveh vlogah; kot vzrok in kot posledica. Z reformo javne uprave pričakujemo nižjo centralizacijo in višjo formalizacijo javnoupjavne organizacije oziroma premik iz procesne v poslovno kulturo.

Sistemska teorija (gr. *sistem* pomeni sklop, organizem, organizacijo, zvezo, vodilni organ) – je teorija, ki opisuje sisteme kot abstraktne organizacije, neodvisne od snovi, časa in prostora. Pojem sistem se najpogosteje opredeljuje kot celota, sestavljena iz delov, ali celota, ki se loči od svoje okolice. Javno upravo kot sistem sestavljajo zaposleni, njihovi odnosi, pravila in rituali ter klima, kultura in prepričanja. Iz tega sistema lahko izločimo pet elementov: skupne cilje javne uprave, okolje javne uprave, resurse, komponente, njihove aktivnosti in cilje ter upravljanje sistema. Skupni cilji javne uprave so po eni strani učinkovitost in uspešnost, odprta javna uprava, ki je usmerjena k uporabnikom, ter zadovoljstvo uporabnikov; po drugi strani pa so to zadovoljstvo zaposlenih, racionalna poraba financ, motiviranje in izobraževanje zaposlenih, izboljšanje delovnih razmer in informacijske tehnologije ter zakonito, strokovno in nepristransko delo. Okolje sistema javne uprave je družba, pa tudi nadnacionalne strukture in združenja, na katera ima sistem javne uprave malo ali pa celo nič vpliva. Po drugi strani pa imajo vpliv na resurse, s katerimi bolj ali manj prosto razpolagajo ter s pomočjo katerih opravljajo svojo nalogo. Četrty element sistema so sistemske komponente, ki jih lahko opredelimo kot naloge javne uprave, na primer skrb za zdravstvo, izobraževanje in podobno. Zadnji element sistema je upravljanje s sistemom. Vloga menedžerja je generiranje sistemskih načrtov, tj. določanje ciljev, kontrola uporabe resursov in kontrola delovanja javne uprave.

Spiritualistični pristop k preučevanju upravne kulture – predpostavlja, da je dimenzija duhovnosti v javni upravi ključnega pomena, saj prav občutje duhovne povezanosti spodbudi javne uslužbenke, da ustvarjajo za skupno dobro. Ta pristop prepoznava pomen duhovnih vrednot in predvideva, da

nobena družba ne more preživeti v duhovni ali moralni praznini. Vrednote, ki izhajajo iz duhovne sfere, so pomemben ter zaželen dejavnik upravne kulture in jo v celoti prežemajo. Spiritualistični pristop tako nasprotuje vztrajanju pri vrednotni nevtralnosti (glej *vrednotna nevtralnost*) v javni upravi, ker naj bi bila ta zunaj realnosti in družbe. V skladu s postavkami spiritualističnega pristopa upravna kultura zaradi prisotnosti duhovne dimenzije postaja močnejša in bolj homogena, saj javne uslužbenke pri njihovem delu vodi občutek zavezanosti kolektivni viziji, etiki in moralnosti ter skupno zavedanje, da imajo njihova dejanja posledice za celotno družbo.

Subkultura v javni upravi – je skupina ljudi s posebnimi prepričanji in vzorci vedenja znotraj upravne organizacije. Ker je javna uprava obsežna ter notranje funkcionalno in teritorialno diferencirana, obstaja velika verjetnost za nastanek subkulture. Ta lahko nastane kot posledica vsakdanje povezanosti med posamezniki, podobnosti v nalogah, ki jih opravljajo, delovanja na enakem hierarhičnem nivoju in podobno. Znotraj upravne kulture obstajata dve pomembni subkulturi, ki na različne načine vplivata na upravno kulturo (lahko jo izzivata ali podpirata). Prva subkultura je kultura vsakega organa, oddelka ali organizacije v upravi in njihova pooblastila ter interesi. Profesionalna subkultura pa je druga pomembna subkultura, ki je sestavljena iz različnih poklicnih usmeritev (ekonomisti, sociologi, pravniki, politologi, inženirji).

Teleološki pristop k preučevanju upravne kulture – je pristop, ki išče cilj oziroma konec (grško *telos*) in se ukvarja s tem, kako posamezne odločitve v organizaciji vplivajo na končne izide. Od uspešnosti vsake posamezne odločitve je odvisno, ali bo ustvarjen oziroma dosežen zastavljeni cilj v organizaciji. Ta pristop se tako ukvarja z vzročno povezavo med sredstvi, ki so nam na voljo, in cilji, ki jih želimo doseči. Teleološke metode temeljijo na oceni, kakšen bo verjetni izid določenega delovanja, temu pa sledi izbira tistih metod, ki naj imajo več pozitivnih posledic in čim manj negativnih. Kot pristop k preučevanju upravne kulture poudarja, da bi postopkom v javni upravi morali določiti končne cilje in sprejeti ukrepe s čim več pozitivnimi posledicami. Poudarek je tako predvsem na učinkih, rezultatih in ciljih.

Tradicionalne vrednote – so načela in kvalitete, ki odsevajo temeljno poslanstvo javne uprave, pri čemer jih javni uslužbenci pridobijo z različnimi oblikami socializacije v določeni upravni organizaciji. Tradicionalne vrednote so

societalne in demokratične in veljajo za ključne vrednote javne uprave, saj določajo, kakšno obnašanje je zaželeno. Tako med tradicionalne vrednote, ki hkrati predstavljajo eden izmed elementov upravne kulture, štejemo nepristranskost, zakonitost, integriteto in poštenost, enakost, pravičnost, preglednost in odprtost ter odzivnost in odgovornost.

Tržne vrednote – so vrednote iz podjetništva, prenesene v javno upravo. Značilne so za nove pristope upravljanja v javni upravi, s katerimi se želi povečati učinkovitost in uspešnost javne uprave ter kakovost upravnih storitev. V upravo se tako vnašajo značilnosti zasebnega sektorja in menedžerski pristopi, z uvedbo katerih se spreminjajo razmerja pri vodenju in načini izvajanja procesov, kar vpliva na upravno kulturo. Cilj je večja učinkovitost, uspešnost in odličnost javne uprave. S spreminjanjem kratkoročnih ciljev, strukture zaposlenih in poslovanja upravnih organizacij vplivamo na zviševanje kakovosti storitev in posledično na upravno kulturo.

Učinkovitost v javni upravi – razumemo jo kot razmerje med vložki in izloški organizacije. Za javno upravo je glavna težava pri merjenju učinkovitosti ta, da ne moremo objektivno opredeliti niti vložkov niti izločkov. Na obeh straneh tega razmerja imamo namreč opraviti z vrednotami, ki navadno niso količinsko izmerljive ali kako drugače objektivno opredeljive. Gre za različne koristi, težnje, vrednote, dolgoročne in kratkoročne interese, ki poleg tega da niso izmerljivi, tudi niso primerljivi niti jih ni mogoče denarno ovrednotiti. Po drugi strani je učinkovita javna uprava uporabnikom prijazna uprava, ki izpolnjuje pričakovanja uporabnikov, doseže zastavljene cilje in najde rešitve za vprašanja, ki so v javnem interesu. Cilj poslovanja je družbena odgovornost. Javni uslužbenci niso stimulirani z doseganjem dobička, ampak z zadovoljevanjem pričakovanj uporabnikov. V tem kontekstu se oblikuje tudi upravna kultura, ki poudarja vrednote, povezane z učinkovitostjo, heroje, katerih delo temelji na čim večji učinkovitosti, ter rituale in obrede, ki podpirajo vzorce vedenja, povezane z učinkovitostjo (motivacijski sestanki, delovna kosila in podobno).

Upravljanje človeških virov – tako imenovan »Human resource management« (HRM) je strateški in sistematični pristop razvoja organizacije, v kateri je vsak posameznik s svojimi sposobnostmi in motiviranostjo integriran v organizacijo. Gre za vnaprej določeno strategijo, ki obsega način intenzivnega

dela z ljudmi, in sicer pridobivanja, motiviranja, razvoja in upravljanja kadrovskih virov v organizaciji v smislu razumevanja zaposlenih kot potencial, kot naložbo in ne kot nujni izdatek. HRM kot strateško upravljanje v javnem sektorju izpostavlja zaposlene kot najpomembnejše premoženje organizacije, saj je učinkovito upravljanje s kadri ključ do kakovostnih storitev, v nasprotju z zasebnim sektorjem, kjer je eden izmed najpomembnejših dejavnikov uspeha organizacije tržna vrednost. HRM vodi k uspehu organizacije, zato je tudi v državni upravi temeljno področje razvoja. Nosilci upravne kulture so ljudje, zato javna uprava daje velik poudarek vlogi zaposlenega, s tem pa tudi vplivanja na upravno kulturo. Ključni instrumenti HRM-ja v državni upravi so vodenje in upravljanje v upravi ter usposabljanje upravnega menedžmenta. Ravnanje z ljudmi v sodobni javni organizaciji temelji na splošni usmerjenosti k akciji in sodelovanju zaposlenih, h globalnemu delovanju in kakovosti storitev.

Upravni nadzor – tvorci upravne kulture so ljudje, ki so zmožljivi, zato je potreben strokoven nadzor nad njihovim delom. Cilj nadzora dela javnih uslužbencev je ugotoviti, ali je njihovo delo zakonito in skladno z uresničevanjem kratkoročnih in dolgoročnih upravnih ciljev, hkrati pa ima upravni nadzor tudi preventivno funkcijo, saj v sistemu pridobiva pomembne povratne informacij, ki jih lahko kasneje pretvori v izboljšanje predpisov z ustreznimi spremembami, s tem pa predhodno preprečuje sistemske nepravilnosti. Upravni nadzor s preverjanjem upoštevanja predpisov usmerja upravno delo in postavlja kriterije uspešnosti in izboljšuje kakovost upravnih storitev. V tem kontekstu upravni nadzor deluje kot korektor in približuje upravno kulturo k tipu kulture nalog.

Vesternizacija – kot proces združuje različne elemente in faze, skozi katere sili države v razvoju k sprejemanju idej, vrednot in tehnologij po vzoru zahodnega sveta. Utemeljena je na tezi, da bo posnemanje institucionalne organiziranosti v državah v razvoju ustvarilo podobne rezultate, kot jih je dosegel zahodni svet. V teoriji prinaša vesternizacija državam v razvoju kvantitativne spremembe (to so ekonomske spremembe gospodarske rasti), te pa bi prinesle kvalitativne (družbene in politične) spremembe in vsesplošno blaginjo ter višji življenjski standard. Kritiki vesternizacije menijo, da se nad državami v razvoju krepí pritisk za sprejem in implementacijo različnih reform (tako institucionalnih kot ekonomskih), ki jim jih nalaga princip vesternizacije, ne

da bi upoštevali, da države v razvoju nimajo razvitih tržnih mehanizmov in civilne družbe, ki bi zapolnili vakuum ob umiku države. Pod pritiski vesternizacije so prakse, načini in strukture javne uprave držav v razvoju uspele reproducirati simbolizem (vendar ne realnosti) britanskega, francoskega in ameriškega upravnega sistema, pri čemer pozornost ni bila usmerjena na lokalne tradicije, potrebe in strukture javne uprave držav v razvoju. Prevladala je kolonialistična upravna kultura, ki je zaradi političnega vpletanja potlačila razvojne iniciative in se morala soočiti z neučinkovito birokracijo. Vesternizacija tako ne daje pričakovanih rezultatov, saj ne upošteva načine vladovanja in upravnih kultur držav v razvoju v vsej kompleksnosti in posebnosti raznolikih etničnih in nacionalnih vrednot, običajev in lokalnih kultur.

Vrednotna nevtralnost – je pojem, ki je bil v družboslovje prenesen iz naravoslovja in se je prvotno nanašal na objektivnost raziskovalcev pri interpretaciji podatkov. V želji po večji učinkovitosti ter odpravljanju spornih in neetičnih praks v demokratičnem sistemu vladanja se kot ena izmed najpomembnejših reform omenja ločitev uprave od politike. Javna uprava kot samostojno področje naj bi bila zunaj sfere politike, saj upravna vprašanja niso politična vprašanja. Javna uprava je v konceptu vrednotne nevtralnosti samostojno področje z lastnimi metodami in pravili, politika pa kot antipod – področje subjektivnih vrednot. V tem kontekstu so javni uslužbenci le izvajalci, ki so se zmožni neprizadeto oddaljiti od subjektivne sfere vrednot in etičnih vprašanj. Oblikovali so se ideali, ki delo v javni upravi poudarjajo kot čast, neločljivo povezano z demokratičnimi vrednotami, in ga lahko opravljajo le tisti, ki se vedejo in delujejo moralno ter svoje dolžnosti opravljajo nepristransko, učinkovito in etično. Sodobni trendi dihotomije uprava – politika imajo vpliv tudi na upravno kulturo, saj h klasičnim vrednotam, kot so javni interes, zakonitost, nevtralnost in poštenost, dodajajo strokovnost, odgovornost in zavestno pristranskost (kot antipod vrednotni nevtralnosti). Popolna izključitev vrednot iz javne uprave lahko v skrajnosti prispeva k dvigu amoralnosti v javnem sektorju in posledično vpliva tudi na upravno kulturo.

Vzorniki/heroji – so osebe, ki poosebljajo vrednote v organizaciji in so idealni modeli voditeljev ali delavcev, tudi namensko ustvarjeni, da bi nezavedno vplivali na posameznikovo delo in počutje v organizaciji. S svojim načinom delovanja koristijo organizaciji v javnem sektorju, v kateri delujejo in tako predstavljajo simbol zaželenega delovanja. V sami organizaciji so že dlje časa,

z njimi lahko povezujemo tudi številne herojske vrednote, kot so inteligentnost, izkušnost in številne druge. Njihova vloga je vloga motivatorjev, saj je njihov uspeh dosegljiv vsakemu zaposlenemu. Tip vzornika/heroja je odvisen od tipa upravne kulture ter vrednot, ki jih ta generira.

