

večjem udobju, zasebnosti in potrošnji na drugi strani, ki pa povzročajo kolateralno škodo, kar se odraža v uničevanju naravnih virov, degradaciji mestnih središč in zmanjševanju splošne kakovosti bivanja.

Kljub nekaterim pomanjkljivostim, ki se kažejo predvsem v spodbujanju gradnje po principih novega urbanizma in pretiranem zagovarjanju oziroma »romantiziranju« življenja v tesno povezanih skupnostih, je delo nadvse poučno in vredno pozornosti. Še posebej velja pohvaliti izredno nazoren vizualni prikaz procesov razpršene suburbanizacije po različnih časovnih obdobjih. S tega vidika knjiga predstavlja pomembno orodje, ki lahko služi za prikazovanje škodljivih prostorskih sprememb v vsej svoji brutalnosti in spodbuja razvoj kritične presoje v javnosti.

Irena BAČLIJA

Marjan Brezovšek (ur.), Miro Haček (ur.)

UPRAVNA KULTURA

Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004, str. 285 (ISBN 961-235-163-5)

Upravna kultura je koncept, ki ga je težko – če ne celo nemogoče – meriti ali natančno opredeliti. Vpet je v vse pore javne uprave in celo presega njene meje. Upravna kultura je podvržena zunanjim okoliščinam, kot sta politično in družbeno okolje, notranjim okoliščinam, na primer delovno mesto in sistem organizacije, ter zunanjim vplivom. Reforma upravne kulture v slovenski upravni prostor prinaša predvsem precejšnje spremembe na področju delovanja organizacij, sodelovanja z upo-

ravniki ter splošno reformo »upravne miselnosti«.

V predgovoru nas urednika knjige Upravna kultura, Marjan Brezovšek in Miro Haček, seznanita s pojmom upravne kulture ter njeno prepletenostjo z družbeno, politično in organizacijsko kulturo. Upravna kultura izhaja iz pravnih (zakonitost in zaščita pravic državljanov), političnih (odgovornost, odzivnost, legitimnost in pravičnost) in ekonomskih (učinkovitost in uspešnost) vrednot. Poudarita, da upravna kultura ni logično sosleden pojav reformi javne uprave. Reformo namreč štejemo za uspešno, ko jo sprejmejo tisti, ki z njo vsakodnevno delujejo in jo s tem tudi sooblikujejo. Tako je potrebno za uspešno implementacijo reforme javne uprave, in s tem tudi upravne kulture, vpeljati in uresničevati tudi zastavljeno strategijo, kot na primer nov način upravljanja, nov način izobraževanja, nov način izbora upravnih delavcev in nenazadnje tudi nov način odnosa do dela. Posebej še izpostavita eno izmed osnovnih načel javne uprave, to je njena relativna neodvisnost od političnih institucij in nediskriminacijski odnos do uporabnikov – državljanov.

Knjiga je sestavljena iz enajstih prispevkov osmih avtorjev. Vsak avtor pa ima pač svoj pristop do pojavnosti in uporabnosti upravne kulture. Tako v knjigi najdemo teoretični, organizacijski, politični, etični, razvojni in nenazadnje tudi praktični pristop, ki poskušajo vsak s svojega stališča opredeliti upravno kulturo.

V uvodu se Marjan Brezovšek osredotoči na različne pristope k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. Raziskuje splošni okvir za razumevanje upravne kulture, saj lahko s pomočjo le-te pojasnimo, kako nek

upravni sistem deluje in kako ga je mogoče izboljšati. Razumevanje upravne kulture ima namreč visoko uporabno vrednost. Avtor prispevka poudarja, da upravna kultura ni nekakšna »rezidualna« kategorija, ki bi jo uporabili le takrat, ko odpovejo druge razlage, pač pa je to koncept, ki ga ni več moč zanemarjati ali kar ignorirati. Upravna kultura nastopa v najrazličnejših oblikah, kot je na primer podjetniška, legalistična ali pa participativna v nasprotju z avtoritaro obliko. Prav koncept zanesljive uprave in visoke upravne kulture zagotavlja legalnost, politični nadzor in odgovornost, strokovnost in učinkovitost ter uspešnost. Avtor prispevka prav tako natančno prouči deontološki, teleološki in spiritualistični pristop k obravnavi javne uprave. Deontološki pristop poskuša poiskati in ugotoviti osnovne vrline posameznika ter spoznati njegove dolžnosti in obveznosti ne glede na okoliščine. Teleološki pristop se bolj posveča ugotavljanju vzročnih odnosov med sredstvi in zaželenimi cilji in je zasnovan na analiziranju uspešnosti odločitev pri zagotavljanju zahtevanih ciljev. Spiritualistični pristop pa poudarja velik vpliv, ki ga daje občutek, kaj je prav in kaj narobe ter usmerja ljudi k skrbi za druge in k delovanju za skupno dobro. Prav različni pristopi k obravnavi upravne kulture nam razkrijejo, da je upravna kultura pojem, ki se kljub globalizaciji, ohranja kot specifična prvina posameznih nacionalnih identitet. Prav zato je pomembno, da vsaka reforma javne uprave temelji na lokalni tradiciji.

Sanja Kren in Milan Rman v svojih prispevkih obravnavata načela organiziranja in organizacijsko kulturo. Sanja Kren se osredotoča na organiziranje in delovanje uprave preko pravnih aktov in norm, saj upravljati pomeni tudi

sprejemati pravila. Dosledno in korektno uporabljanje pravnih norm namreč zagotavlja nemoteno in uspešno funkcioniranje javne uprave. Ker je uprava »v službi« vseh državljanov, lahko le dosledno upoštevanje zakonov in tudi korektno odločanje v okviru diskrecije zagotavlja osnovna načela upravne kulture. V iskanju izvora demokratičnega sistema in pravne države se avtorica vrača k normativni enoti države – državljanu, ki mu v demokraciji pripadeta tako oblast kot tudi uprava.

Prispevek Milana Rmana je usmerjen k prenovi oziroma (pre)oblikovanju upravne kulture. Naslanja se predvsem na metodologijo, uporabljeno v gospodarstvu, in kako lahko le-ta služi kot primer, kako uspešno modernizirati državno upravo skozi koncept organizacijske kulture. Slovenska javna uprava se vse bolj seznanja s pojmi standardov kakovosti, orodja samoocenjevanja in modela poslovne odličnosti. Rdeča nit prispevka je vprašanje, v katero smer vodi slovensko javno upravo razvijanje pojmov kakovosti in ali bo prenašanje podjetniškega duha (še posebej s področja človeškega kapitala) iz gospodarstva v upravo botrovalo vzpostavitvi pomembnega strateškega partnerstva med zasebnim in javnim sektorjem.

Drugi del knjige, ki govori o javnih uslužbencih in upravni kulturi, je sestavljen iz treh prispevkov, avtorjev Štefke Korade Purg, Mira Hačka in Gozdane Miglič. Štefka Korade Purg obravnava predvsem spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev v okviru novega sistema javnih uslužbencev v Sloveniji. Ta sistem uvaja določena načela in pravila, po katerih bo v prihodnje potrebno ravnati pri izvajanju nalog in pri pripravi organizacijskih in kadrovskih podlag za delo uprave. Spremembe ure-

ditve bodo zahtevale bolj sistemski in v razvoj usmerjen pristop, saj bo kadrovanje usmerjeno k predhodnemu načrtovanju in prilagajanju strukture delovnih mest glede na razpoložljiva sredstva. Obenem pa je uvedba novega sistema podlaga za ločitev politike in stroke. Ravno pojem politizacije javnih uslužbencev razvija Miro Haček v prispevku, kjer se ukvarja s precepom, v katerem se pogosto znajdejo javni uslužbenci, ko se morajo odločiti med politično dovtetnostjo na eni ter strokovnostjo in profesionalno odgovornostjo na drugi strani. Ravno ločevanje med pristojnostmi in nalogami političnih funkcionarjev ter javnih uslužbencev zagotavlja politično nevtralnost javnih uslužbencev. Avtor razvije misel, da pri urejanju odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci ne gre za prevlado enih nad drugimi, temveč za iskanje ugodnih modelov sprejemanja »političnih« odločitev. Obe skupini sta pomembni in nenadomestljivi in v proces odločanja prinašata določene prednosti, a tudi pomanjkljivosti.

Znotraj okvira zagotavljanja čim večje profesionalnosti in neodvisnosti javnih uslužbencev (še posebej to velja za vodilne javne uslužbenke) Gozdana Miglič obravnava izhodišča za oblikovanje strategije izobraževanja javnih uslužbencev. Izhodišča za oblikovanje strategije izobraževanja v slovenski upravi daje zakon o javnih uslužbencih, ki vzpostavlja povezave med delovno uspešnostjo, uporabo novega znanja in mehanizmi nagrajevanja ter opredeljuje odgovornosti do izobraževanja in nosilce za njegovo načrtovanje, organiziranje in izvajanje na posameznih organizacijskih ravneh. Investicije v izobraževanje morajo biti sprejete kot nujnost, organizacije pa se morajo zavedati, da je obre-

stovanje teh investicij dolgoročno. »Po- leg tega o učinkovitem izobraževanju javnih uslužbencev ne moremo govoriti, če ob vseh sistemskih predpostavkah, ki jih lahko spodbudimo s formalno zasno- vo, ne obstoji (uprava) kultura nenehne- ga izobraževanja posameznikov in orga- nizacije. Takšna kultura temelji na vlogi izobraževanja kot dolgoročne investici- je, odraža pa se v normativnih opredeli- tvah izobraževanja in predvsem v spod- bujevalnih mehanizmi za pridobivanje znanja in njegovo uporabo.« (str. 172)

Menedžerski, politični in etični vidi- ki upravne kulture so obravnavani v tretjem delu, kjer so avtorji Polona Kovač, Darko Anželj in Bojan Dobovšek vsak s stališča svojega delovnega področja pristopili k upravni kulturi v slovenski upravi v praksi. Polona Kovač se v svojem prispevku osredotoči na novi javni menedžment (skupek načel, ukrepov in metod prevzetih iz zasebnega v javni sektor) ter analizira vpeljevanje tega novega načina upravljanja javnega sektorja v Sloveniji. Uvajanje menedžerskih metod iz privatnega sektorja v javni sektor, je posledica naraščajočih potreb po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem produktu ter večji naravnosti k uporabnikom - državljanom. Ravno modernizacija javnega sektorja zahteva tudi spremembo v »klasični miselnosti« upravnih konglomeratov in uvajanje novih prvin upravne kulture, ki odražajo določene prvine zasebnega sektorja. Natančneje se je novih možnosti odpiranja javne uprave lotil Darko Anželj, ki v svojem prispevku obravnava spremembe, ki jih prinaša odprta javna uprava. Z odprtostjo, kar pomeni dostop državljanov do vseh informacij javnega značaja, možnost soodločanja o določenih vprašanih iz pristojnosti javne uprave, sodelovanje v

postopkih priprave predpisov itd., se hkratno in skladno s tem spreminjajo tudi pravila delovanja in kultura dela v javni upravi. Odprtost javne uprave se neločljivo povezuje s človeškim, razumevajočim in neoblastniškim odnosom javnih uslužbencev do strank. Ravno v povezavi z odnosom do strank je potrebno obravnavati tudi korupcijo v upravi. Tega problema v slovenski pa upravi se v svojem prispevku dotaknil Bojan Dobovšek. Avtor opozarja na nevarnost, ki jo korupcija pomeni za globalno varnost, predvsem pa za posamezno družbo pa tudi za posameznika. Na podlagi teorij kategorizira korupcijo ter jo razmeji na mikro, mezo in makro nivoju. Za podrobnejšo analizo stanja korupcije v Sloveniji analizira tudi tri merjenja korupcije. Pristopi k reševanju problema korupcije morajo biti plod dela institucij znotraj sistema ter kot rezultat sodelovanja celotne družbe, tako vladnih kot nevladnih organizacij. Odpravljjanje korupcije namreč temelji na zaupanju v institucije in splošnem medsebojnem zaupanju. Vsekakor pa je po-

jav korupcije diametralno nasproten uvajanju modernih pristopov k izboljšanju javne uprave in s tem tudi upravne kulture.

Slovenija ni izjema pri zaostajanju v razvoju nove politične kulture, saj je ta lastnost bolj ali manj enaka za vse države na prehodu. Pomembno je, da razpad oziroma razkroj političnih vrednot prejšnjega režima ne vodi nujno v nastanek novih, še posebej pa ne politično nedemokratičnih vrednot in stališč. Če lahko zaključimo, da se je vsebinski del reforme javne uprave že končal, lahko zagotovo tudi trdimo, da se reforma upravne kulture šele začinja. Prav zaradi širokega spektra, ki ga pokriva pojem upravne kulture je težko v celoti obravnavati to problematiko zgolj v eni publikaciji. Knjiga Upravna kultura sistematično, ravno s spektrom soavtorjev, ki so aktivni na različnih področjih javne uprave, pristopi k osvetljevanju upravne kulture z različnih perspektiv. V tem kontekstu pričujoča knjiga predstavlja temeljno delo o novem pogledu na upravno kulturo v Sloveniji.