

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Majda Sivec Vertovšek

**Vidik spola v javni upravi: feministična teorija javne uprave in praksa upravnih enot
v Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Majda Sivec Vertovšek

Mentorica: red. prof. dr. Aleksandra Kanjuo Mrčela

Somentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**Vidik spola v javni upravi: feministična teorija javne uprave in praksa upravnih enot
v Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

POVZETEK

Vidik spola v javni upravi: feministična teorija javne uprave in praksa upravnih enot v Sloveniji

Vidik spola se le redko obravnava v sklopu proučevanja javne uprave. Načeloma je javna uprava videna kot nevtralen sistem, kjer spol akterjev nima neke posebne teže. Podobno velja za organizacije na splošno. Tudi te so bile dolgo obravnavane kot spolno nevtralne. Šele v poznih devetdesetih letih se je začel v teoriji organizacij upoštevati tudi vidik spola. Razvijati se je pričela feministična teorija organizacij, ki je opozorila na to, da je notranja dinamika v organizacijah zgolj odsev stanja v celotni družbi. Tako je v družbi, kjer se moški spol višje vrednoti, neizbežno, da se le-ta višje vrednoti tudi znotraj organizacij. Preko obstoječih organizacijskih praks in procesov, ki temeljijo na tradicionalno moških vrednotah, standardih, pravilih in normah, se torej reproducira neenakost med spoloma.

Kritika je usmerjena predvsem na birokratsko organiziranost, katere značilnost je hierarhija. Le-ta naj bi bila zgolj druga oblika patriarhata. Prav za organizacije javne uprave pa je še posebej značilna birokratska oblika organiziranosti.

Na podlagi feministične teorije organizacij se je nadalje razvila feministična teorija javne uprave, ki je opozorila na moškosrediščnost javne uprave. Feministične kritičarke zagovarjajo javno upravo, kjer ne bo koruptivnosti in vpliva politike na administracijo, kjer bo organizacijska hierarhija manj toga ter organizacijska klima kooperativna. V ospredje naj bi stopile vrednote, kot so zaupanje, odprtost in sprejemanje različnosti. Poudarjajo tudi pomen skrbi in izhajanja iz načela izkušenj, torej da se problem obravnava z vidika tistega, ki ga ima. V okviru feministične teorije javne uprave se omenja tudi fleksibilnejše odločanje, ki bolj upošteva specifične posamezne situacije.

Zanimalo nas je, kako deluje javna uprava v Sloveniji in ali lahko rečemo, da deluje v skladu z modelom, ki ga ponuja feministična teorija javne uprave. Zato v empiričnem delu s pomočjo raziskave, izvedene med zaposlenimi na upravnih enotah v Sloveniji, ter s pomočjo kadrovskega podatkov o zaposlenih v javnem sektorju ugotavljamo, kakšna načela pri delu veljajo pri poslovanju upravnih enot, kakšni so odnosi med zaposlenimi v upravnih enotah, kakšen način vodenja prevladuje, če je med zaposlenimi prisotno stereotipno razmišljanje in če obstajajo neenakosti med spoloma pri zaposlenih, ki se kažejo kot horizontalna in vertikalna segregacija oz. vrzel med plačami.

Ključne besede: feministična teorija organizacij, feministična teorija javne uprave, seksizem, spol, javni sektor.

SUMMARY

Gender perspective in public administration: a feminist theory of public administration and practice of administrative units in Slovenia

Gender perspective has rarely been a matter of discussion when dealing with public administration. Public administration is basically seen as a neutral system where gender play no important role. This is the way with the organizations in general. They were considered gender neutral for a long time. Only in late nineties the gender aspect became relevant in the theory of organizations. The feminist organization theory has started to evolve and it emphasized that the inner dynamics of the organization is the reflection of the society. Therefore it is inevitable that if males are more valued in society they are also more valued in organizations. The existing organization practice and processes which are based on traditional male values, standards, rules and norms produce gender inequality.

The criticism is mainly directed at the bureaucratic organization since its main feature is hierarchy. It is supposed to be only another form of patriarchy. The organizations of public administration are especially characterised by the bureaucratic form of organization. Based on the feminist organization theory, the feminist public administration theory arised and noted on the fact, that public administration is male oriented. Feminist critics advocate public administration where there is no corruptibility and politics impact on administration, where the organization hierarchy is less rigid and more cooperative. The values such as trust, openness and acceptance of diversity should be prevalent. They also emphasize the importance of care and experience, thus the problem is dealt with from the perspective of the one who has it. In the context of feminist theory of public administration, the flexible decision making is mentioned, which takes into account the specifics of each situation.

We were interested in working of public administration in Slovenia and if it can be stated that it works according to the model offered by the feministic theory of public administration. Therefore in the empirical part with the research carried out among the employees of administrative units in Slovenia. With the help of staff data of the employees of public sector, we find out the principles of working in administrative units, what the relations between the employees in administrative units are, what the prevailing way of leading is, whether there are any stereotypes and whether there are gender inequalities, which are present as horizontal or vertical segregation or the pay gap.

Key words: feminist theory of organizations, feminist theory of public administration, sexism, gender, public sector

KAZALO

POVZETEK	4
SUMMARY	5
1 UVOD	11
1.1 Cilj in namen magistrskega dela	13
1.2 Struktura magistrskega dela in metodologija	15
2 DRUŽBENA NEENAKOST IN SPOL	17
2.1 Seksizem, stereotipi in androcentrizem v sodobni družbi	18
1.1.1 Esencialistični pristop pri preučevanju spolov	19
2.1.1 Družbenokonstruktivistični pristop pri preučevanju spolov	20
2.2 Delitev dela med spoloma	21
2.2.1 Doktrina ločenih sfer	22
2.2.2 Sistemi družbene blaginje	23
2.2.3 Razlike med spoloma pri zaposlovanju v Sloveniji in EU	25
1.1.1.1 Vrzel med plačami žensk in moških	27
2.2.4 Spolna segregacija na trgu dela	32
2.2.4.1 Vertikalna segregacija	32
2.2.4.2 Horizontalna segregacija	34
3 SPOL IN ORGANIZACIJE	37
3.1 Teorije organizacij	38
3.1.1 Klasične teorije organizacij	39
3.1.2 Neoklasične teorije organizacij	42
3.1.3 Sodobne teorije organizacij	44
3.1.4 Postmoderne teorije organizacij	47
3.2 Feministična teorija organizacij	48
3.3 Feministična teorija organizacij in organizacije javne uprave	59
4 SPOL IN JAVNA UPRAVA	62
4.1 Feministična teorija javne uprave	63
4.1.1 Mary Parker Follett in feministična teorija managementa	63
4.1.2 Jane Addams in reformizem v zgodnjem 20. stoletju	65
4.1.3 Camilla Stivers in feministična perspektiva javne uprave	67
4.2 Androcentrizem v javni upravi	69
4.2.1 Kompetentnost oz. strokovno znanje	69
4.2.2 Vodenje	70
4.2.3 Vrline	71

4.3	Delovanje javne uprave po principih feministične teorije.....	72
5	SISTEM SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....	77
5.1	Javni sektor, javna uprava in državna uprava.....	77
5.2	Profesionalizacija slovenske državne uprave	79
5.2.1	Uslužbenski sistem.....	79
5.2.1.1	Javni natečaj	81
5.2.1.2	Nazivi in položaji	81
5.2.1.3	Plačni razredi.....	83
5.2.1.4	Napredovanja	86
5.3	Upravne enote v Sloveniji	89
5.3.1	Organizacija in delovanje upravnih enot.....	89
5.3.2	Pristojnosti in naloge upravnih enot.....	91
5.3.3	Notranja organiziranost upravnih enot v Sloveniji.....	94
6	FEMINISTIČNA TEORIJA JAVNE UPRAVE NA PRIMERU UPRAVNIH ENOT V SLOVENIJI.....	95
6.1	Analiza načel in organizacijskih principov v upravnih enotah	96
6.1.1	Reprezentativnost odgovorov	101
6.1.2	Opisna statistika	103
6.1.3	Rezultati ankete	106
6.2	Vidik spola v upravnih enotah na podlagi kadrovskih podatkov	111
6.2.1	Reprezentativnost odgovorov	112
6.2.2	Rezultati ankete	113
6.2.2.1	Horizontalna segregacija v upravnih enotah	113
6.2.2.1.1	Zaposleni po oddelkih in spolu	114
6.2.2.2	Vertikalna segregacija v upravnih enotah po Sloveniji.....	115
6.2.2.2.1	Načelnice/načelniki upravnih enot.....	115
6.2.2.2.2	Vodje oddelkov v upravnih enotah	117
6.2.2.2.3	Zaposleni na UE glede na nazive in plačne razrede ter spol.....	118
6.2.2.2.4	Stopnja izobrazbe in spol	123
7	POVZETEK UGOTOVITEV IN PREVERITEV RAZISKOVALNEGA VPRAŠANJA	126
8	REFLEKSIJA FEMINISTIČNE TEORIJE JAVNEGA SEKTORJA V POVEZAVI Z EMPIRIČNIMI UGOTOVITVAMI	130
9	ZAKLJUČEK.....	133
10	LITERATURA.....	137

PRILOGE	151
Priloga A: Najnižji in najvišji plačni razred po posameznih podskupinah skupine C.....	151
Priloga B: Zmanjšanje števila zaposlenih v organih civilnega dela javne uprave.....	153
Priloga C: Plačna lestvica, veljavna od prvega junija 2012	156
Priloga Č: Plačne skupine in podskupine za zaposlene v javnem sektorju	157
Priloga D: Opisna statistika za spremenljivke, s katerimi smo merili sodelovanje med zaposlenimi	158
Priloga E: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili tekmovalnost med zaposlenimi	159
Priloga F: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili prisotnost stereotipov	160
Priloga G: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili skrb in pozornost do specifičnih potreb strank	162
Priloga H: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili racionalnost in učinkovitost	163
Priloga I: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili formaliziranost	164
Priloga J: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili odločanje v skladu s situacijo	165
Priloga K: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili avtoritativni način vodenja .	166
Priloga L: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili participativni način vodenja	167
Priloga M: Izračun T-testa za spremenljivki »avtoritativni način vodenja« in »participativni način vodenja«	168
Priloga N: Izračun T-testa za spremenljivki »racionalnost in učinkovitost« ter »skrb in pozornost do specifičnih potreb«	169
Priloga O: Izračun T-testa za spremenljivki »formaliziranost postopkov« in »odločanje v skladu s situacijo«	170
Priloga P: Izračun T-testa za spremenljivki »sodelovanje« in »tekmovalnost«	171
Priloga R: Izračun T-testa za spremenljivko »stereotipi«	172

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Reprodukcijska spolno specifičnih vlog delovanja v androcentrizmu	19
Slika 2.2: Modeli družbene blaginje	25

KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Delež zaposlenih s krajšim delovnim časom med vsemi zaposlenimi v letu 2012	26
Tabela 2.2: Delež zaposlenih za določen čas med vsemi zaposlenimi v letu 2012.....	26
Tabela 2.3: Stopnja zaposlenosti žensk in moških (med 15 in 64 letom) z otroki ali brez njih v letu 2012.....	27
Tabela 2.4: Vrzeli med povprečno bruto plačo moških in žensk glede na dejavnost v letu 2011	28
Tabela 2.5: Vrzeli med povprečno bruto plačo moških in žensk glede na poklice	29
Tabela 3.1: Primerjava štirih feminističnih organizacijskih modelov	52
Tabela 3.2: Štirje okviri za doseganje enakopravnosti med spoloma v organizacijah	58
Tabela 5.1: Tipična uradniška delovna mesta na upravnih enotah s pripadajočimi nazivi in plačnimi razredi.....	84
Tabela 5.2: Tipična strokovno-tehnična delovna mesta na upravnih enotah s pripadajočimi nazivi in plačnimi razredi.....	85
Tabela 6.1: Spol	102
Tabela 6.2: Starost.....	102
Tabela 6.3: Vrsta delovnega mesta	103
Tabela 6.4: Področje dela	103
Tabela 6.5: Frekvenčna porazdelitev spol	104
Tabela 6.6: Frekvenčna porazdelitev starost	104
Tabela 6.7: Frekvenčna porazdelitev dosežena stopnja izobrazbe	105
Tabela 6.8: Frekvenčna porazdelitev naziv	105
Tabela 6.9: Frekvenčna porazdelitev oddelek	106
Tabela 6.10: Predstavitev povprečij za spremenljivki »avtoritativni način vodenja« in »participativni način vodenja«	106
Tabela 6.11: T-test za spremenljivki »avtoritativni način vodenja« in »participativni način vodenja«	107
Tabela 6.12: Predstavitev povprečij za spremenljivki »racionalnost in učinkovitost« ter »skrb in pozornost do specifičnih potreb«	107
Tabela 6.13: T-test za spremenljivki »racionalnost in učinkovitost« ter »skrb in pozornost do specifičnih potreb«	108
Tabela 6.14: Predstavitev povprečij za spremenljivki »formaliziranost postopkov« in »odločanje v skladu s situacijo«	108
Tabela 6.15: T-test za spremenljivki »formaliziranost postopkov« in »odločanje v skladu s situacijo«	109
Tabela 6.16: Predstavitev povprečij za spremenljivki »sodelovanje« in »tekmovalnost«	109
Tabela 6.17: T-test za spremenljivki »sodelovanje« in »tekmovalnost«	109
Tabela 6.18: Predstavitev povprečja za spremenljivko »stereotipi«	110
Tabela 6.19: T-test za spremenljivko »stereotipi«	110

Tabela 6.20: Razporeditev zaposlenih po oddelkih iz spolu (n=35)	114
Tabela 6.21: Načelnice in načelniki upravnih enot glede na velikost upravne enote.....	116
Tabela 6.22: Načelnice in načelniki glede na stopnjo izobrazbe (n = 36).....	117
Tabela 6.23: Načelnice in načelniki glede na naziv, v katerega so imenovani (n = 36).....	117
Tabela 6.24: Zastopanost moških oz. žensk na delovnem mestu »vodja oddelka« (n = 35).....	118
Tabela 6.25: Zaposleni na upravnih enotah glede na naziv in spol (n = 36)	119
Tabela 6.26: Zaposleni na upravnih enotah glede na plačni razred in spol (n = 33).....	120
Tabela 6.27: Število in delež moških oz. žensk glede na skupino plačnih razredov	121
Tabela 6.28: Zaposleni glede na plačni razred, bruto plačo in spol (n = 33)	122
Tabela 6.29: Zaposleni na upravnih enotah glede na stopnjo izobrazbe in spol (n = 36)	123

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 6.1: Število in delež žensk, zaposlenih na upravnih enotah v Sloveniji 1999-2012	96
Grafikon 6.2: Delež načelnic glede na velikost UE	116
Grafikon 6.3: Delež načelnikov glede na	116
Grafikon 6.4: Delež žensk glede na skupino plačnih razredov	121
Grafikon 6.5: Delež moških glede na skupino plačnih razredov.....	121
Grafikon 6.6: Delež žensk glede na stopnjo izobrazbe	124
Grafikon 6.7: Delež moških glede na stopnjo izobrazbe.....	124

1 UVOD

Egalitarizem je že dolgo ideal človeške družbe. Želje, da bi si bili ljudje med seboj enaki in ne rangirani glede na osebne značilnosti, prepričanja, gmotno stanje in podobne okoliščine, izvirajo že iz časa starogrške filozofije. Danes, več kot dva tisoč let pozneje, še vedno ugotavljamo, da ne živimo v egalitarni družbi. Imamo razslojeno družbo, v kateri je diskriminacija pogost pojav.

Na področju enakopravnosti med spoloma je pomembno vlogo igral feminizem. T. i. prvi val feminizma se je usmeril na področje družbene osvoboditve žensk in legitimacijo enakopravnega vstopa žensk v družbeno življenje kot tudi v pridobitev osnovnih političnih (npr. volilna pravica) in ekonomskih pravic (Smelser 1989, 312). Drugi val feminizma se je usmeril na bolj kompleksne elemente, ki so še vedno vzdrževali neenakost med spoloma, in kritiziral patriarhalne družbene konstrukte ter moški pogled na svet (Whitehead 2002, 31). Tretji val feminizma še vedno traja in prinaša spremembe na področju diskurza. Niti ženska niti moški nista videna kot enovita kategorija. Pod vplivom postmodernizma se tudi znotraj feminizma odpirajo diskurzi o različnosti, pestrosti, multivokalnosti.

Obstoječe neenakosti med spoloma se dalje reproducirajo preko institucionalizacije družbenih odnosov kot tudi legitimacije oz. opravičevanja obstoječega stanja kot edinega pravnega (Wharton 2005, 219). Ker se večina našega življenja odvija v organizacijah, je neizbežno, da se del neenakosti med spoloma reproducira tudi preko obstoječih organizacijskih praks in procesov, ki potekajo v organizacijah. Na to so opozorile feministične teoretičarke organizacij (Kanter 1977, Feldbergova in Glennova 1979, Fergusonova 1984, Martinova 1990, 1994, Ackerjeva 1990, 1992, Calasova in Smircichova 2006 in druge). Njihova kritika je usmerjena predvsem na procese in organizacijske strukture v organizacijah, saj oboje temelji na tradicionalno moških vrednotah, standardih, pravilih in normah. Tarča kritik je predvsem hierarhija kot značilnost birokracije, saj naj bi bila zgolj orodje moških oz. druga oblika patriarhata, preko katere se reproducirajo obstoječe neenakosti med spoloma v družbi (Pringle v Stivers 2000, 25; Acker 1990, 141).

Feministične teoretičarke organizacij so za večjo enakopravnost spolov znotraj organizacij predlagale alternative obstoječim (maskuliniziranim) procesom in strukturam v

organizacijah. Tudi javna uprava je dejansko skupek organizacij, ki omogočajo delovanje države in servisiranje njenih državljanov. Organizacija pa je tudi država, ali kot pravi Bergeron (v Brezovšek 2004, 14), »država je organizacija organizacij«.

Da je spol pomembna analitična kategorija tudi na področju proučevanja javne uprave (kot skupka organizacij), izhaja že iz ugotovitev na področju organizacijskih teorij. Tako na področju organizacij kot na področju javne uprave je bil vidik spola dolgo spregledan. V obeh primerih se je smatralo, da gre za spolno nevtralna sistema. Predvsem na področju javne uprave se ne pričakuje, da bi bila prisotna kakršnakoli diskriminacija ali neenaka obravnava akterjev. Organi državne uprave v Sloveniji so le redko predmet proučevanj z vidika diskriminacije oz. razlik med spoloma. Zaradi pričakovanj, da organi javne uprave spoštujejo predpisano zakonodajo, kamor spadajo tudi določbe o prepovedi diskriminacije in neenake obravnave na delovnem mestu, velikih razlik med spoloma na področju plač, zasedbe delovnih mest ipd. v organih državne uprave načeloma ne bi smelo biti. Hkrati ima javna uprava tudi precej natančno dodelan uslužbenski sistem, z jasnimi pravili glede pogojev za zasedbo določenega delovnega mesta kot tudi glede napredovanj, kar je še dodatna varovalka proti diskriminaciji na podlagi spola. Iz istih razlogov tudi raziskav, ki bi se osredotočale na razlike med spoloma v organizacijah javne uprave v Sloveniji, skoraj ni.

Ena redkih obstoječih raziskav, ki jo je opravil Seljak (2003), je pokazala 15 % razliko v plačah glede na spol. Pri analizi razlik v plačah v javni upravi v primerjavi z razlikami v plačah v celotnem gospodarstvu je ugotovil razlike med ženskami glede na izobrazbo. Ženske lažje dobijo zaposlitev v javni upravi, če imajo visoko izobrazbo, doktorat in magisterij in tudi njihova povprečna plača pri taki izobrazbi dosega 107 % povprečne plače zaposlenih žensk v celotnem gospodarstvu. Slednje pa ne velja za tiste ženske, zaposlene v javni upravi, ki imajo zgolj srednješolsko ali višješolsko izobrazbo. Le-te dosegajo nižje povprečne plače od žensk z isto stopnjo izobrazbe, ki so zaposlene v privatnem sektorju (dosegajo zgolj 82 % oz. 89 % povprečne plače vseh zaposlenih žensk).

Organizacije slovenske javne uprave so glede na svoje značilnosti še vedno precej tipične organizacije po Webbru. Tipična birokratska organizacija je, poleg feministične kritike, naletela tudi na kritiko z vidika svoje togosti in neprilagodljivosti, zaradi česar trenutnim potrebam v družbi, kjer so edina stalnica spremembe, ne ustreza več. Javne uprave so se

tako v svetu kot tudi v Sloveniji pod vplivom pritiskov, da premalo izkoriščajo svoje resurse in da delujejo preveč zaprto in samozadostno, pričele reformirati. Uvajati so pričele načela novega javnega managementa, s katerim se v javno upravo vpeljuje podjetniški duh. Določena načela novega javnega managementa se na prvi pogled ujemajo tudi z nekaterimi feminističnimi idejami (npr. usmerjenost k strankam, večja sploščenost organizacijske strukture, decentralizacija) in tradicionalno javno upravo spreminjajo v sodobnejšo in fleksibilnejšo. Vendar se zopet srečamo z enako težavo: tudi svet podjetništva je zgrajen na tradicionalno moških vrednotah, normah in pravilih, kar posledično pomeni, da tudi novi javni management kljub novostim, ki jih uvaja, še vedno ohranja dominantnost moškega spola v javni upravi.

Predpostavljamo torej, da so organizacije slovenske javne uprave moškosrediščne. Po feministični teoriji javne uprave pa gre prav v moškosrediščnosti javne uprave (Stivers 2000) iskati razloge, da tudi znotraj javne uprave obstajajo neenakosti med spoloma na delovnem mestu.

1.1 CILJ IN NAMEN MAGISTRSKEGA DELA

Osnovni namen magistrskega dela je proučiti feministično teorijo organizacij ter feministično teorijo javne uprave ter izpostaviti dosedanja dognanja na tem področju. V konceptualnoteoretskih izhodiščih zato magistrsko delo temelji predvsem na tuji znanstveni literaturi s področja feministične teorije organizacij (Kanter 1977, Feldbergova in Glennova 1979, Fergusonova 1984, Martinova 1990, 1994, Ackerjeva 1990, 1992, Calasova in Smircichova 2006 in druge) in feministične teorije javne uprave (Stivers 1995, 2000, 2002, Guy 1992, Hutchinson 2005, Burnier 2009, 2012 in drugi). Ker se feministične teorije neposredno povezujejo s problemom neenakosti med spoloma, v konkretnem delu pa predvsem z elementi, kot so delitev dela med spoloma in spolna segregacija, so v teoretskih izhodiščih magistrskega dela predstavljena tudi dognanja s tega področja (Jogan 1990, 1991, 1995, 2001, Oakley 2000, Kanjuro-Mrčela 1996, 2012, Kimmel 2004, Wharton 2005, 2012, Williams 1995). Ker je torej namen magistrskega dela analizirati delovanje slovenske javne uprave v luči feministične teorije javne uprave, so v delu predstavljene tudi osnove sistema slovenske javne uprave (Haček 2001; Pečar 2003; Kovač in Virant 2011, Brezovšek in Bačlija 2010, Ferfila in Kovač 2000, itd.).

Cilj magistrskega dela je ugotoviti, ali je delovanje slovenske javne uprave v skladu z modelom, ki ga ponuja feministična teorija javne uprave. Predpostavljamo, da sta organizacija in delovanje slovenske javne uprave moškosrediščni in da je položaj žensk v javni upravi slabši od položaja moških (kar se kaže v za ženske neugodni vertikalni in horizontalni segregaciji in razlikah v plačah po spolu). Stiversova (2002) vidi temelje te moškosrediščnosti v treh elementih, po katerih javna uprava funkcionira, in sicer v kompetentnosti (oz. strokovnem znanju), vodenju in vrlinah. Vsak od teh pojmov se namreč tako ali drugače povezuje s pojmi, ki kulturno pripadajo moškemu spolu.

Zaradi obsega javne uprave smo se z analizo usmerili na upravne enote v Sloveniji. Kako blizu smo v slovenski javni upravi načelom feministične teorije javne uprave, smo torej ugotavljali na primeru upravnih enot v Sloveniji.

Temeljno raziskovalno vprašanje magistrskega dela je: **Ali je delovanje slovenske javne uprave v skladu z modelom, ki ga ponuja feministična teorija javne uprave?**

Magistrsko delo odgovarja na raziskovalno vprašanje s pomočjo naslednjih hipotez:

H1: Večina UE ima avtoritaren način vodenja.

H2: Načela racionalnosti in učinkovitosti so pri delu javne uprave pogosteje uporabljena kot pa načela skrbi in pozornosti do specifičnih potreb državljanov.

H3: Ker so vsi postopki močno formalizirani, se odločanje v skladu s situacijo ne izvaja.

H4: Za odnose med zaposlenimi je bolj značilna tekmovalnost kot sodelovanje.

H5: Zaposleni na UE izražajo stereotipe utemeljene na tradicionalnih spolnih vlogah v zvezi z delitvijo dela med spoloma in napredovanji.

H6: Obstajajo neenakosti med spoloma pri zaposlenih, pri čemer so ženske v slabšem položaju kot moški (vertikalna, horizontalna segregacija in razlike v plačah).

1.2 STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA IN METODOLOGIJA

V teoretičnem delu je magistrsko delo sestavljeno iz analize obstoječih virov in literature s področja feministične teorije organizacij, feministične teorije javne uprave, s področja neenakosti med spoloma, delitve dela med spoloma in spolne segregacije kot tudi virov s področja delovanja slovenske javne uprave.

V empiričnem delu bodo uporabljene kvantitativne metode raziskovanja (statistične analize) na podlagi pridobljenih podatkov s strani kadrovske službe ter ankete, izvedene med zaposlenimi (in vodji) na upravnih enotah v Sloveniji.

Magistrsko delo v uvodnem delu sestoji iz uvodnih misli ter opredelitve namena in cilja dela. Nato sledi osrednji oz. vsebinski del, ki je razdeljen na predstavitev teoretičnih in empiričnih podatkov.

V teoretičnem delu je v drugem poglavju obravnavan pojem družbene neenakosti in spola. Dotaknemo se seksizma, stereotipov in androcentrizma v sodobni družbi, ki, med drugim, vodijo do delitve dela med spoloma oz. do vertikalne in horizontalne segregacije na trgu dela ter različnega vrednotenja ženskega in moškega dela.

V magistrskem delu proučujemo, koliko je slovenska javna uprava v skladu s feministično teorijo javne uprave. Ker pa je javna uprava skupek organizacij, je smiselno, da se najprej osredotočimo na organizacijske teorije oz. feministično teorijo organizacij. Zato so v tretjem poglavju predstavljene klasične in sodobne teorije organizacij, katerim sledijo teorije postmoderne organizacije, nato pa še podrobneje feministična teorija organizacij.

V četrtem poglavju predstavimo feministično teorijo javne uprave in javno upravo proučimo tudi z vidika androcentrizma. Poglavje je pomembna teoretična podlaga empiričnemu delu magistrskega dela, v katerem partikularno raziskujemo vidik spola v javni upravi (na upravnih enotah).

Peto poglavje je pomembno za pravilno razumevanje empiričnega dela magistrskega dela kot tudi za ugotavljanje, kako blizu smo v slovenski javni upravi načelom feministične teorije organizacij in javne uprave. V poglavju je namreč predstavljen sistem slovenske

javne uprave. Posebej natančno je predstavljena profesionalizacija javne uprave s pomočjo uslužbenškega sistema. Ker je raziskava osredotočena na upravne enote v Sloveniji, je v tem poglavju predstavljena tudi njihova organizacija ter njihove pristojnosti in naloge.

Da bi dobili odgovore na raziskovalno vprašanje, opravimo spletno anketo med vsemi zaposlenimi na upravnih enotah ter s strani kadrovske službe upravnih enot pridobimo podatke o morebitnih razlikah med spoloma v upravnih enotah v Sloveniji. V šestem poglavju predstavimo rezultate opravljene raziskave na podlagi analize vprašalnikov za zaposlene in analize kadrovske podatke.

V sedmem poglavju opravimo interpretacijo rezultatov in na njihovi podlagi odločimo o potrditvi oz. zavrnitvi raziskovalnega vprašanja. V osmem poglavju sledi refleksija feministične teorije javnega sektorja v povezavi z empiričnimi ugotovitvami.

Zadnje poglavje predstavlja zaključek magistrskega dela. Ozremo se nazaj, na dosedanja dognanja s področja feministične teorije organizacij ter feministične teorije javne uprave v povezavi s slovensko javno upravo. Zaključimo z iskanjem odprtih možnosti za spremembe v slovenski javni upravi v luči feministične teorije javne uprave.

2 DRUŽBENA NEENAKOST IN SPOL

Prav v vseh človeških družbah lahko rečemo, da obstaja neke vrste družbena neenakost. Želja po egalitarni družbi je že dolgo ideal, ki pa se vedno znova izmika. Normativna ureditev sicer določa temeljne človekove pravice in enako obravnavo posameznikov glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino (Ustava RS, 14. člen), kar je podlaga za pregon diskriminacije, ne odpravlja pa stratifikacije po omenjenih dejavnikih.

Ideje o egalitarizmu oz. enaki obravnavi je mogoče zaslediti že v delih Platona in Aristotela, pri čemer je bil »vzrok razprav o enakosti v preteklosti predvsem razlikovanje ljudi na razrede, kar je v praksi pomenilo, da so eni vredni več, drugi manj, in je zato bilo z večvrednostjo ali manjvrednostjo pogojeno tudi njihovo mesto na družbeni lestvici. Vendar načelo enakosti v pravnem redu takratnih držav ni zaživel« (Cvetko 2003, 103). Še dandanes imamo torej (kljub poskusom socializma oz. po njegovem klavnem propadu) razslojeno družbo in opravljanje z neenako obravnavo, med drugim tudi glede na spol.

Tudi za spolno stratifikacijo lahko rečemo, da je pankulturni pojav, pri čemer se kot manjvredni smatra ženski spol. Ali kot poudarja Ortner (v Jogan 1990, 14), »drugorazredni položaj žensk v družbi je ena od resničnih splošnosti, dejstvo, ki velja za vse kulture«. Gre torej za dva pola; moški spol, ki ga spremlja pozitivna konotacija (racionalnost, objektivnost, moč, neodvisnost), in ženski spol, ki pomeni podrejenost, odvisnost, čustvenosti ipd. Moški je hkrati tudi normativ, ženska pa odklon, t. i. »drugi spol«, saj je »določena glede na moškega in se razlikuje glede nanj, ne pa on glede nanjo; ona je bistveno nasproti nebistvenega. On je Subjekt, on je Absolutno: ona je Drugi« (De Beauvoir 1999, 14).

Ta neenakost med spoloma se nato preko institucionalizacije in legitimacije vedno znova reproducira. Pri tem je kot institucionalizacija mišljen proces, preko katerega družbeni odnosi prevzemajo značilnosti institucije (npr. poroka), in legitimacija kot opravičevanje stanja in sprejemanje stanja kot edinega pravilnega, legitimnega oz. naravnega (Wharton 2005, 219). Tako se stereotipi in razlike med spoloma vedno znova utrjujejo, na njihovi podlagi pa seksistična družba.

2.1 SEKSIZEM, STEREOTIPI IN ANDROCENTRIZEM V SODOBNI DRUŽBI

Pri preučevanju razlik oz. neenakosti med spoloma nikakor ne moremo mimo kulture. Kultura družbe namreč definira naš pogled na spol, njegovo vrednotenje in njegov pomen. Na to opozarja že Parsons (v: Jogan, 33), ko pravi, da ni mogoče »niti posamezne osebnosti niti družbenega sistema pravilno razumeti brez navezave na kulturo, na medsebojne odnose med posameznikom in sistemom ter na medsebojne odnose vseh treh. Ali, če hočete, sociologija predpostavlja psihologijo, toda prav tako predpostavlja psihologija sociologijo, obe pa predpostavljata znanje in razumevanje kulture«.

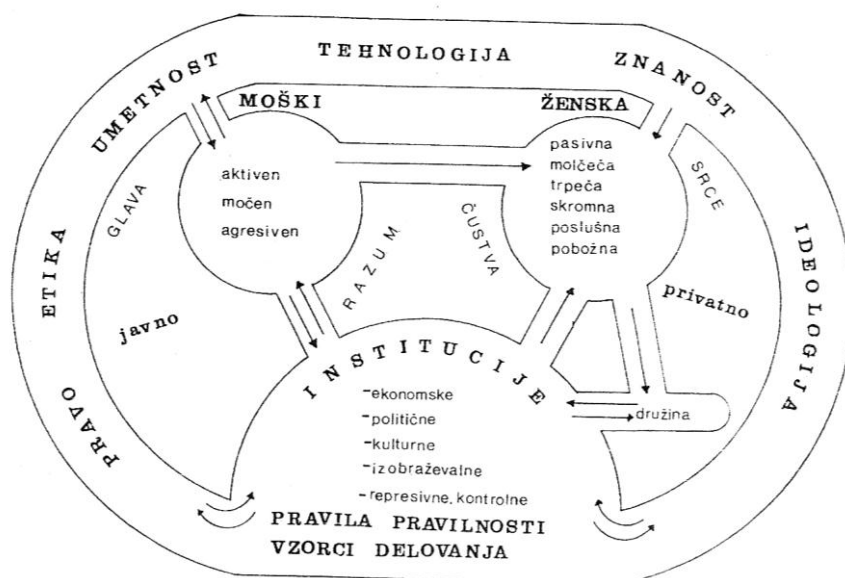
V naši kulturi je vrednotenje posameznega spola precej vezano na stereotipe. Iz njih izhajajo neke »splošne resnice«, ki vztrajno konstruirajo hierarhijo med spoloma. Problem teh stereotipov je med drugim tudi v tem, da delujejo na nezavedni ravni. Torej, ko nerazumsko razmišljamo o stereotipih in je naša pozornost usmerjena drugam, kar pa je večinoma ves čas, delujeta naša percepcija in naše delovanje avtomatično, in sicer na podlagi naših dotedanjih izkušenj in informacij o svetu. Le-te pa vsebujejo tudi vse spolne stereotipe (Geis v Avsec 2002, 24).

Pravi oz. »stereotipni« ženski se torej pripisujejo lastnosti, kot so skrb za dobro drugih, vdanost, sposobnost popolne posvetitve drugim, želja po umirjanju napetosti in negativnih čustev, pripravljenost pomagati, prijaznost, sočutnost, ljubezen do otrok (Avsec 2002, 25). Skupek vseh teh »ženskih« lastnosti kaže tendenco k temu, da je najboljše mesto ženski v krogu družine, v materinski funkciji. Le tam se namreč lahko izrazijo vse te njene (stereotipne!) lastnosti.

Dejstvo je, da ženske rodijo, dojijo, skrbijo za otroke, vendar to ni njihova edina in izpolnjujoča naloga. A ravno zaradi teh bioloških danosti se je, po mnenju Ortnerjeve (v Haralambos in Holborn 1995, 604), ženske vedno povezovalo z naravo, moške pa s kulturo. In narava oz. naravno je bilo v vseh kulturah manj vredno kot pa kultura, saj naj bi bila kultura tista, ki daje sredstva za preseganje naravnih danosti (Ortner v Jogan 1990, 34). In če se vrnemo na Parsonsa, ki pravi, da je potrebno za razumevanje razlik med spoloma razumeti kulturo družbe, kultura pa je definirana z moškim in so jo v preteklosti tudi ustvarjali zgolj moški (Jogan, 1999), je torej jasno, da ne more biti drugače, kot da je družba androcentristična in seksistična (glej sliko 1.1). Objektivna resničnost v kulturi je

tako izenačena z moškimi, ali kot se je izrazil že Simmel (v Jogan 1990, 46): »objektiv = männlich«.

Slika 2.1: Reprodukcijska spolno specifičnih vlog delovanja v androcentризmu



Vir: Jogan (2001, 2).

Ko govorimo o seksizmu v družbi torej izhajamo iz androcentrizma oz. »vladanja« moškega spola nad ženskim. Le-ta je predpogoj seksizma, ki je po definiciji »... oznaka za celoto prepričanj, stališč, vzorcev delovanj in praktičnih vsakdanjih delovanj, ki temeljijo na strogem ločevanju dejavnosti po spolu ter podeljujejo posameznikom posebne neenake lastnosti glede na spol« (Jogan 2001, 1).

Obstajajo številne teorije, ki poskušajo razložiti, zakaj prihaja do neenakosti med spoloma in v čem točno je problem. Na splošno lahko rečemo, da obstajata dva pristopa, in sicer esencialistični in družbenokonstruktivistični. Prvi izhaja iz fizičnih, bioloških razlik med spoloma, drugi pa poudarja pomen socializacije.

1.1.1 ESENCIALISTIČNI PRISTOP PRI PREUČEVANJU SPOLOV

Gledano z vidika biologije obstajata dva spola. Moški in ženski. Gre za delitev na podlagi zunanjih, fizičnih lastnosti posameznika, hormonalnih stanj in drugih spolnih značilnosti (Stoller v Haralambos in Holborn 1995, 589). Mnogi tako verjamejo, da so ti elementi tisti, ki konstruirajo oz. legitimirajo obstoječe neenakosti med spoloma in podrejenost žensk.

Gre za »praktičnost«, saj ženske zanosijo, rodijo in dojijo, poleg tega so tudi fizično šibkejše in je torej edino normalno in naravno, da opravljajo gospodinjska dela oz. dela v sferi zasebnega. Nasprotno naj bi moški, ki so fizično močnejši, opravljali dela, ki zahtevajo večjo fizično moč ali daljšo odsotnost z doma – torej dela v sferi javnega. Esencialistični pristop torej smatra spol kot nek sistem praks, ki so vseobsegajoče, povezane in absolutne in ki obstajajo neodvisno od posameznika (Wharton 2005). Ali kot pravi Joganova (1990, 65): »Iz biološko določene različnosti se tako s pomočjo te razlage konstruira socialna neenakost, vse poteka v krogotoku z videzom naravnosti: teoretična razlaga se opira na empirično dosegljivo družino, ki brez različnih spolov ne more opravljati svoje temeljne funkcije (rojevanje otrok), to različnost opremi z neenakimi notranjimi vlogami in neenakimi možnostmi za vstop v svet instrumentalnosti; neenake možnosti se morajo (spet) zaradi »naravne« različnosti ohranjati«.

K utrjevanju zgornjega mnenja in posledično tudi podrejenega položaja žensk je v našem prostoru pripomogla tudi katoliška cerkev. Sicer skoraj ni vere, ki ne bi v sebi nosila patriarhalnih vzorcev odnosov in podpirala podrejene vloge žensk in rimokatoliška pri tem ne izstopa. Glede na to, da je in je bila tudi v preteklosti najbolj razširjena v našem prostoru, s svojim idealiziranjem družine in videnjem tradicionalne družine kot edine pravilne oblike vedno znova utrjuje podrejenost žensk. Katoliško usmerjen sociolog J.E. Krek je tako zapisal: »Natura zahteva, da je žena možu v pomoč. Spola sta različna, vsak ima svoja svojstva. Za nekatera opravila je sposobnejši možak, za druga ženska. Vsa pa so potrebna. Vsled tega sili narava sama, da možak in ženska sklepata med seboj družbo v vzajemno podporo. Šele v taki družbi je redno mogoče vrejeno delovanje« (Krek v Jogan 1990, 153).

2.1.1 DRUŽBENOKONSTRUKTIVISTIČNI PRISTOP PRI PREUČEVANJU SPOLOV

Kot nasprotje esencialističnemu pristopu sta Peter Berger in Thomas Luckmann (1988) razvila družbeni konstruktivizem kot sociološko uporabno teorijo. Bistvo le-te je v tem, da vidi svet in vse, kar razumemo kot realnost, zgolj kot konstrukt, ki je odvisen od posameznikovega dožemanja, izkušenj oz. posameznikovega znanja. Vsakdo torej vidi in živi drugačno realnost. Povedano še drugače, z besedami Bergerja in Luckmanna (1988, 18): »znanje je vedno znanje z določene pozicije«.

Bistven element teorije so t. i. tipizacijske sheme, s katerimi pojmuje in obravnavamo dogodke in soljudi. Tako lahko rečemo, da je tudi spol v bistvu neka tipizacija. Iz tipizacij pa se počasi, z navado, oblikujejo institucije, ki usmerjajo in nadzirajo človekovo delovanje in vedenje, hkrati pa nasprotujejo drugim možnim usmeritvam. S časom, s prenosom nekih navad naprej, na naslednike tipizacije, dobijo le-te neko zgodovinskost, ki ima za posledico, da začnejo kasnejše generacije doživljati institucijo kot neko »zunanje in prisilno dejstvo nasproti posamezniku« (Berger in Luckmann 1988, 60).

Z vidika družbenega konstruktivizma je torej tudi spol nek konstrukt, ki nastaja preko socializacije. Tako lahko rečemo, da spol »delamo« (West in Zimmerman, 2004). Povedano z besedami Simone de Beauvoir (2000, 13): »Ženska se ne rodi, ženska to postane«. Bistvo konstruktivizma pri preučevanju spolov je torej v tem, da zagovarja stališče, da so vloge spolov ustvarjene kulturno in ne biološko. Ann Oakley utemeljuje omenjeno trditev s konkretnimi dokazi iz družb celega sveta, kjer ženske opravljajo za naše videnje zelo »moške« zadeve. V tem kontekstu omenja Mbute iz Konga, ki nimajo nobenih pravil o delitvi dela po spolu ter Aborigine iz Tasmanije, kjer je ženskam prepuščeno izredno nevarno in zahtevno delo lova na oposume (Oakley 2000). S tem pokaže, da so vloge spolov v družbah lahko zelo različne, in podpre teorijo konstruktivizma o družbeno ustvarjenih vlogah.

Zgornja dva pristopa pri preučevanju spolov sta zgolj dva nasprotna pola. Obstaja še veliko teorij in mnenj. Verjetno je še najbolj pravilno, da ne zanemarimo nobenega in upoštevamo tako biološke danosti kot tudi vplive družbe oz. socializacije. Bistvo je, da se zavemo, da določene razlike pač obstajajo, same razlike, ne glede na njihov vzrok, pa ne smejo biti podlaga za hierarhično rangiranje spolov.

2.2 DELITEV DELA MED SPOLOMA

Delitev dela med spoloma sama po sebi ne bi bila problematična, če ne bi s seboj prinašala različnega vrednotenja dela glede na spol. Pri tem je še posebej problematično, kadar govorimo o feminizaciji določenega poklica. Raziskave s področja vrednotenja ženskega oz. moškega dela (npr. Kimmel 2004) namreč kažejo, da so plače v maskuliniziranih poklicih višje kot pa plače v feminiziranih poklicih. Spolna segregacija poklicev je problematična tudi z drugih vidikov; med drugim Williamsova (1993) ugotavlja, da

feminizacija določenega poklica poleg nižje plače prinaša s seboj tudi nižji ugled tega poklica in nižjo avtonomnost pri delu. Glede na to, da so upravne enote močno feminiziran organ državne uprave, je torej smiselno, da naprej predstavimo, kako in zakaj sploh prihaja do feminizacije oz. maskulinizacije določenih poklicev in preučimo razlike med spoloma pri zaposlovanju v Sloveniji ter Evropski uniji.

Predstopnja delitve dela med spoloma je delitev vlog na ženske in moške vloge. V Sloveniji, kjer so še vedno močno prisotne tradicionalne vrednote, je ta delitev še vedno močno zasidrana. Vloga ženske se veže predvsem na dom, skrb za otroke, gospodinjstvo ipd., medtem ko se vloga moškega povezuje z javno sfero, delom, gospodarstvom, politiko, znanostjo ipd. Iz vlog se torej naprej oblikuje delitev dela glede na spol. Ženske so tako večinoma zaposlene v dejavnostih, ki pomenijo nekakšno podaljšanje gospodinjstkih dejavnosti (tekstilna industrija, živilska industrija) oz. kjer gre za skrbstveno delo (zdravstvo, šolstvo, socialne dejavnosti). Na drugi strani pa moški gradijo, se ukvarjajo s politiko in kulturo in zasedajo mesta v tehničnih poklicih.

2.2.1 DOKTRINA LOČENIH SFER

V drugi polovici 19. stoletja se je večina proizvodnje dobrin nanašala na kmetijstvo. Delo moških in žensk ni bilo ločeno, ampak so oboji delali doma. Tako ženske kot moški in otroci so delali v gospodinjstvu oz. na kmetiji in ustvarjali dobrine za prodajo na trgu. Dela so sicer bila ločena glede na spol, vendar ni bilo delitve na javno sfero dela in zasebno sfero doma. Stanje se je spremenilo v dvajsetem stoletju pod vplivom druge industrijske revolucije. Le-ta je bistveno spremenila naravo dela in družinskega življenja. Produkcija dobrin se je premaknila iz sfere doma v tovarne in vedno več podeželskega prebivalstva, ki se je prej ukvarjalo s kmetijstvom, se je selilo in zaposlovalo v mestih, v tovarnah. Pričela se je urbanizacija, ko sta delo in družina postali ločeni sferi tako geografsko kot tudi simbolično. K temu razlikovanju sfer je še dodatno prispevala delitev dela po spolu. Tako je v okviru srednjega razreda postala zaposlitev moška domena, družina pa ženska. Ali kot se je izrazil Parsons (v Oakley, 2000, 44): »Moderna vloga gospodinje kot dominantna zrela ženska vloga je najpomembnejša in trajna posledica, ki jo je ženskam prinesla industrializacija.« Pri tem se pogosto pozablja, da so ženske, s tem ko so ostale doma in opravljale gospodinjstvo in družinsko delo, omogočale, da je moški lahko delal zunaj doma. Dejansko še dandanes podjetja pogosto pričakujejo »dva človeka za eno delovno mesto – tistega, ki naj bo (čim več) v službi, in onega, ki naj skrbi za življenje in obveznosti zunaj

službe« (Kanjuro Mrčela 2007, 190). Na drugi strani pa so ženske iz delavskega razreda opravljale tako gospodinjsko in družinsko delo, hkrati pa so bile tudi zaposlene, večinoma v uradniških ali storitvenih dejavnostih. Vendar se je kljub temu, da so ženske delavskega razreda opravljale tudi plačano delo, kot norma uveljavila praksa srednjega razreda. Torej moški zaposlen, ženska doma (Wharton 2012).

Glede na to kulturno normo se je oblikoval tudi pogled na delovno mesto in zaposlene. Delo se je strukturiralo na podlagi predpostavke, da so vsi zaposleni moški in da imajo vsi žene – gospodinje. Tako razmišljanje je moške osvobodilo od dela v sferi zasebnosti (gospodinjskega, družinskega ...), tako da so lahko ostajali na delu od 12 do 14 ur na dan (Reskin in Padavic v Wharton 1012, 103).

Na tej podlagi se je plačano delo izven doma vedno bolj enačilo z lastnostmi, ki se pripisujejo moškim. Delovno mesto je torej prostor tekmovalnosti, racionalnosti in dosežkov. Od moških se je pričakovalo, da bodo opravljali plačano delo, če so želeli biti »pravi moški«. Jessie Bernard (1981) govori o vlogi »dobrega preskrbovalca«. Ni dovolj, da je moški samo »preskrbovalec«, biti mora tudi dober. Sčasoma je ta vloga »dobrega preskrbovalca« tudi vedno bolj kreirala moškost. Dober preskrbovalec, torej dober moški, je moral biti uspešen, moral je imeti dosežke, zmage, moral je uspeti oz. dominirati.

2.2.2 SISTEMI DRUŽBENE BLAGINJE

Na delitev dela med spoloma kot tudi na samo družinsko življenje in delo močno vpliva tudi sistem blaginje, ki ga ima posamezna država. Po Esping-Andersonu (1990) poznamo tri režime družbenih blaginj, ki se ločijo glede na stopnjo, do katere se država vključuje v zagotavljanje blaginje za svoje državljane. Gre za liberalni režim, korporativistično-konzervativni in socialno-demokratični režim. Poleg teh poznamo še mediteranski oz. klientilističen model po Lewisu (Dent 2003, 70) (glej sliko 2.1). Če torej preučimo razlike med spoloma pri zaposlovanju v luči in karakteristikah teh režimov, lahko z gotovostjo rečemo, da imajo le-ti precejšen vpliv na zaposlovanje žensk oz. pozicioniranje moških kot glavnih preskrbovalcev.

V liberalnem režimu, ki je značilen za ZDA, Kanado in Avstralijo, sta družina in skrb za otroke stvar posameznika in ni veliko socialnih podpor za družine oz. posameznike. Pričakuje se, da bodo posamezniki sami poskrbeli zase oz. za svoje družine tako, da

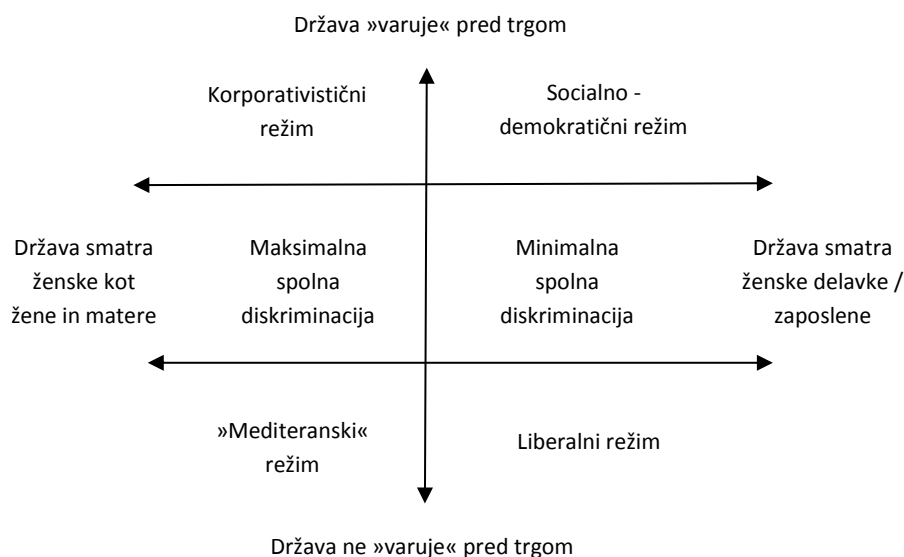
zaslužijo za preživetje z zaposlitvijo oz. plačanim delom. Zaposlitev je torej predpogoj za socialno varnost, zdravstveno zavarovanje in druge ugodnosti, družinsko življenje pa je popolnoma prepuščeno posamezniku. To posledično povzroča delitev dela po spolu, saj se v takem sistemu spodbuja moške kot »breadwinnerje« in ženske kot gospodinje. Same ženske sicer niso nezaželene na trgu dela, njihova zaposlitev se spodbuja, ni pa nekih podpor družinskemu življenju oz. olajšav v zvezi z usklajevanjem poklicnega in družinskega življenja (Wharton 2012, 123).

Za korporativistično-konzervativni režim, ki je značilen za kontinentalno Evropo, je še posebej značilna delitev na moškega – preskrbovalca in žensko – gospodinjo. Pri spodbujanju tovrstne delitve ima še posebej vpliv religija. V tem režimu je sicer s strani države precej podpor, ki so namenjene družinam (npr. porodniški dopust, dopust za varstvo in nego otroka ipd.), vendar so vse te podpore večinoma oblikovane tako, da spodbujajo tradicionalno delitev dela po spolu oz. spodbujajo ženske, da prevzemajo glavno vlogo pri skrbi za otroke in gospodinjstvo (Wharton 2012, 124).

Posebnost socialno-demokratskega režima, ki je značilen za skandinavske države, je, da stremi k doseganju enakosti med državljani skozi relativno visoke standarde storitev kot tudi podpore za vse. To poskuša dosegati preko čim večjega zaposlovanja pa tudi visokih davkov. Na tak način lahko na drugi strani omogoča tudi visoke socialne pomoči. Z namenom doseganja čim višje zaposlenosti socialno-demokratski režim nudi podporo za družine z obema zaposlenima, npr. javne vrtce in dopust za varstvo in nego otroka, ki ga lahko koristita tako mati kot oče (Wharton 2012, 124).

Mediterranski (klientilističen) režim predvideva, da so ženske definirane z njihovo tradicionalno družinsko vlogo. V tem režimu država zagotavlja le malo podpore družinam in starejšim, ne ukvarja se niti z varnostjo zaposlenih na trgu dela. Sistem je povezan tudi s fenomenom klientilizma oz. različnih mrež lojalnosti, ki podpirajo politično, družbeno in družinsko življenje v večini mediteranskih dežel (Dent 2003, 70).

Slika 2.2: Modeli družbene blaginje



Vir: Trifiletti v Dent (2003, 699).

2.2.3 RAZLIKE MED SPOLOMA PRI ZAPOSLOVANJU V SLOVENIJI IN EU

V Sloveniji predstavljajo ženske skoraj polovico vseh zaposlenih. Visoka zaposlenost žensk v Sloveniji se pogosto omenja kot posledica socializma, čeprav je mogoče zaslediti podatke o zaposlenih ženskah že v začetku prejšnjega stoletja, ko naj bi predstavljale okrog 20,0 % vseh zaposlenih. Po drugi svetovni vojni, leta 1953, je bilo delovno aktivnih žensk že 33,2 %, delež pa je z leti še naraščal, in sicer vse do 1992 leta, ko se je začela strmo dvigati brezposelnost (Cigale 1992, 43). V letu 2012 je bilo po podatkih Eurostata (Anketa o delovni sili – LFS – letna povprečja) izmed vseh zaposlenih 45,9 % žensk in 54,1 % moških. Stopnja zaposlenosti žensk (med 15 in 64 letom) je bila v letu 2012 60,5 %, stopnja zaposlenosti moških (med 15 in 64 letom) pa 67,4 %. Pri tem je potrebno poudariti, da je bilo, v primerjavi z moškimi, dvakrat toliko žensk zaposlenih s skrajšanim delovnim časom (glej Tabelo 2.1), in sicer 12,2 %, medtem ko je moških s skrajšanim delovnim časom zgolj 6,3 %. Kljub relativno visokemu deležu zaposlenih žensk s krajšim delovnim časom pa je Slovenija še vedno pod povprečjem EU-28, kjer kar 31,9 % zaposlenih žensk dela s krajšim delovnim časom. Delež moških, ki delajo s krajšim delovnim časom pa je v EU-28 nekoliko višji kot v Sloveniji in znaša 8,7 %.

Tabela 2.1: Delež zaposlenih s krajšim delovnim časom med vsemi zaposlenimi v letu 2012

	Vsi	Ženske	Moški	Razlika
EU - 28	19,2	31,9	8,4	-23,5
Slovenija	9,00	12,2	6,3	-5,9

Vir: Eurostat (2010).

Tudi pri zaposlitvi za določen čas prednjačijo ženske (glej Tabelo 2.2). Kar v 18,5 % so zaposlene za določen čas, medtem ko je moških, zaposlenih za določen čas, 15,6 %. Oboje je nad povprečjem EU-28, kjer je za določen čas zaposlenih 13,7 % žensk in 13,2 % moških.

Tabela 2.2: Delež zaposlenih za določen čas med vsemi zaposlenimi v letu 2012

	Vsi	Ženske	Moški	Razlika
EU - 28	13,7	14,2	13,2	-1,0
Slovenija	17,0	18,5	15,6	-2,9

Vir: Eurostat (2010).

Stopnja brezposelnosti žensk in moških v Sloveniji (med 25 in 74 letom) v letu 2012 je po podatkih Eurostata rahlo pod stopnjo brezposelnosti EU-28, in sicer znaša 9,4 % za ženske in 8,4 % za moške (v EU-28 je 10,6 % za ženske in 10,4 % za moške).

Iz podatkov je mogoče razbrati, da na zaposlenost žensk še vedno vplivajo dejavniki zasebnega življenja, torej da so še vedno po večini ženske odgovorne za reproduktivno delo (gospodinjsko in družinsko delo ter skrb za otroke). Na to opozarja tako podatek o stopnji zaposlenosti žensk kot tudi podatek o stopnji zaposlenih žensk s krajšim delovnim časom. Poleg tega kažejo podatki Eurostata za leto 2012, da je stopnja zaposlenosti žensk z otroki višja od stopnje zaposlenosti žensk brez otrok (glej Tabelo 2.3) in znaša 75,4 % za ženske z 1 otrokom, 83,4 % za ženske z 2 otrokoma in 79,7 % za ženske s 3 ali več otroki. Stopnja zaposlenosti žensk brez otrok pa znaša 54,1 %.

Tudi pri moških se kaže podobno razmerje. Zaposlenih je 83,0 % moških z enim otrokom, 90,6 % moških z dvema otrokoma in 90,8 % moških s tremi otroki. Stopnja zaposlenih moških brez otrok pa znaša 64,4 %. Lahko torej zaključimo, da je stopnja zaposlenosti

moških z otroki ali brez višja od stopnje zaposlenosti žensk. Še posebej je razlika vidna pri družinah s 3 ali več otroki. Glede na razpoložljive podatke torej lahko rečemo, da se moški še vedno počutijo kot glavni preskrbovalci družine.

Opazimo lahko tudi, da je stopnja zaposlenosti žensk z otroki precej nad povprečjem EU-28, kjer se stopnja zaposlenosti žensk z višanjem števila otrok manjša. Ravno obraten trend opazimo pri moških, kjer se z višanjem števila otrok viša tudi stopnja zaposlenosti. Tak trend opazimo tako pri moških v Sloveniji kot tudi pri moških v EU-28.

Tabela 2.3: Stopnja zaposlenosti žensk in moških (med 15 in 64 letom) z otroki ali brez njih v letu 2012

	Ženske				Moški			
	Brez otrok	1 otrok	2 otroka	3 otroci ali več	Brez otrok	1 otrok	2 otroka	3 otroci ali več
EU – 28	61,6	68,0	67,8	54,2	70,0	82,0	87,5	81,9
Slovenija	54,1	75,4	83,4	79,7	64,4	83,0	90,6	90,8

Vir: Eurostat (2010).

1.1.1.1 Vrzel med plačami žensk in moških

Ženske v Sloveniji kot tudi v EU in svetu še vedno zaslužijo manj kot moški. Razliko med povprečno plačo moških in povprečno plačo žensk označujemo z izrazom vrzel med plačami (gender pay gap).

Podatki o povprečni mesečni bruto plači žensk v letu 2011 kažejo, da ženske v večini dejavnosti dosegajo v povprečju nižjo plačo od moških (glej Tabela 2.4). Največja razlika med plačo žensk in plačo moških se pojavlja v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva, kjer ženske zaslužijo zgolj 72,6 % moške plače. Za približno enako (26,1 %) zaostajajo tudi plače žensk v finančnih in zavarovalniških dejavnostih. Plače žensk so prehitete plače moških zgolj v dejavnosti oskrbe z vodo, ravnanja z odplakami in odpadki ter saniranja okolja, kjer ženske dosegajo 115,9 % moške plače, v dejavnosti gradbeništva, kjer dosegajo 119,9 % moške plače ter v dejavnosti prometa in skladiščenja, kjer dosegajo 115,2 % moške plače. Pri tem je potrebno opozoriti, da je v teh poklicih zaposlena zgolj peščica vseh delovno aktivnih žensk. Po podatkih Statističnega urada je namreč v dejavnosti oskrbe z vodo, ravnanja z odplakami in odpadki in saniranja okolja zaposlenih

zgolj 0,4 % vseh delovno aktivnih žensk¹, v dejavnosti gradbeništva 1,2 % vseh delovno aktivnih žensk ter v dejavnosti prometa in skladiščenja 2,4 % vseh delovno aktivnih žensk.

Tabela 2.4: Vrzel med povprečno bruto plačo moških in žensk glede na dejavnost v letu 2011

	Spol - SKUPAJ	Moški	Ženske	% moške plače	% razlike
Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	1312	1352	1219	90,2	-9,8
Rudarstvo	2024	2057	1795	87,3	-12,7
Predelovalne dejavnosti	1411	1484	1264	85,2	-14,8
Oskrba z električno energijo, plinom in paro	2205	2216	2151	97,1	-2,9
Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja	1493	1445	1675	115,9	15,9
Gradbeništvo	1207	1183	1418	119,9	19,9
Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil	1419	1537	1304	84,8	-15,2
Promet in skladiščenje	1409	1366	1574	115,2	15,2
Gostinstvo	1117	1178	1077	91,4	-8,6
Informacijske in komunikacijske dejavnosti	2126	2219	1936	87,2	-12,8
Finančne in zavarovalniške dejavnosti	2256	2711	2003	73,9	-26,1
Poslovanje z nepremičninami	1567	1630	1489	91,3	-8,7
Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	1866	1960	1754	89,5	-10,5
Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	1079	1139	1009	88,6	-11,4
Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	1844	1910	1778	93,1	-6,9
Izobraževanje	1849	2125	1778	83,7	-16,3
Zdravstvo in socialno varstvo	1803	2320	1685	72,6	-27,4
Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	1810	1892	1726	91,2	-8,8

¹ Po podatkih Statističnega urada gre pri tej dejavnosti za premalo natančno oceno.

Druge dejavnosti	1385	1619	1274	78,7	-21,3
Dejavnost gospodinjstev z zaposlenim hišnim osebjem, proizvodnja za lastno rabo	-	-	-	-	-
Dejavnost eksteritorialnih organizacij in teles	-	-	-	-	-

Vir: povzeto po Statistični urad Republike Slovenije (2011).

Če podatke o plačni vrzeli med spoloma primerjamo glede na skupine poklicev (glej Tabelo 2.5) ugotovimo, da je največja razlika med povprečnima bruto plačama moških in žensk prisotna v skupini poklicev, ki zajemajo poklice za neindustrijski način dela, kamor spadajo poklici, ki zahtevajo posebna znanja in veščine na področjih gradnje in vzdrževanja zgradb, oblikovanja kovin, postavljanja kovinske konstrukcije, nastavljanja strojnih orodij ali izdelave, montaže, vzdrževanja in popravljanja strojev, opreme ali orodij ipd. V tej skupini poklicev so ženske dosegale 81,93 % moške plače, torej 18,7 % manj. Najmanjša razlika med spoloma je med uradniki oz. uradnicami, saj je v tej skupini plača žensk višja od plače moških za 0,24 %.

Tabela 2.5: Vrzeli med povprečno bruto plačo moških in žensk glede na poklice

	Spol – SKUPAJ	Moški	Ženske	% moške plače	Razlika v %
Vojaški poklici	1621,07	1634,51	1523,38	93,20	-6,80
Zakonodajalci/zakonodajalke, visoki uradniki/visoke uradnice, managerji/managerke	2423,94	2441,76	2387,01	97,76	-2,24
Strokovnjaki/strokovnjakinje	2196,35	2347,37	2099,2	89,43	-10,57
Tehniki/tehnice in drugi strokovni sodelavci/druge strokovne sodelavke	1586,19	1652,12	1524,51	92,28	-7,72
Uradniki/uradnice	1278,63	1276,74	1279,8	100,24	0,24
Poklici za storitve, prodajalci/prodajalke	1046,73	1170,11	961,12	82,14	-17,86
Kmetovalci/kmetovalke, gozdarji/gozdarke, ribiči/ribičke, lovci/lovke	983,11	1063,61	880,77	82,81	-17,19
Poklici za neindustrijski način dela	1102,03	1123,79	920,77	81,93	-18,07
Upravljalci/upravljavke strojev in naprav, industrijski izdelovalci/industrijske	1061,02	1113,25	915,75	82,26	-17,74

izdelovalke in sestavljavci/sestavljavke					
Poklici za preprosta dela	867,12	920,53	811,76	88,18	-11,82

Vir: povzeto po Statistični urad Republike Slovenije (2010).

Po izračunih Eurostata² je v Sloveniji vrzel med plačama moških in žensk (gender pay gap) v letu 2011 znašala 2,3 %. Slovenija ima tako v primerjavi z ostalimi državami Evropske unije najnižjo vrzel med plačami. Skupaj z Italijo in Poljsko tako spada v skupino držav, v katerih je vrzel med plačama nižja od 10 %. Najvišjo razliko med plačami žensk in moških ima Estonija, kjer plače žensk zaostajajo za plačami moških za kar 27,3 %. Vrzel med plačama v Sloveniji je nižja tudi od povprečja članic EU (EU-27), kjer le-ta znaša 16,2 %.

Plačna vrzel nastaja tudi zaradi različnega vrednotenja ženskega in moškega dela. Gre za t. i. diskriminacijo pri vrednotenju, iz katere izhaja, da so maskulinizirani poklici v primerjavi s feminiziranimi plačani boljše. Glavni vzrok različnega plačila je torej spol.

V zakonodaji je sicer prepovedana diskriminacija glede na spol, vendar se ta nanaša na diskriminacijo pri zaposlovanju in napredovanju ter na diskriminacijo pri plačilu, kadar moški in ženska delata enako delo. Problem nastane, ker moški in ženske ne delajo skupaj. Ženske so tako skoncentrirane v določenih poklicih oz. dejavnostih, medtem ko so moški skoncentrirani v drugih. Pri tem pa nastane tudi problem različnega vrednotenja dela po spolu, ki pa kot tako ni zakonsko prepovedano, težko pa ga je tudi dokazovati. Poleg tega zaradi segregacije na trgu dela ženske ponavadi svoje zasluge primerjajo z drugimi ženskami, ki pa so ravno tako prisotne predvsem v feminiziranih poklicih in dejavnostih in ravno tako dosegajo nižja plačila kot moški. Na drugi strani pa moški svoje zasluge primerjajo z drugimi moškimi, ki pa so običajno v maskuliniziranih poklicih, torej boljše plačanih poklicih in dejavnostih ter delovnih mestih. Prav zaradi tega je tudi manj verjetno, da bodo plače žensk kadarkoli primerjane s plačami moških. Če bi se te primerjave naredile, bi bilo jasno, da so ženske v povprečju plačane slabše zaradi tega, ker so ženske. Ker pa takih primerjav ne delamo (predvsem pod pretvezo, da se del ne da primerjati), se te

² V izračunu je upoštevana klasifikacija NACE_R2: industrija, konstrukcije in storitve (razen javne uprave, obrambe in dejavnosti obvezne socialne varnosti).

vrste diskriminacija nemoteno nadaljuje in je s strani delodajalcev in javnosti kot tudi samih zaposlenih redko videna kot nepravilna (Aman in England 1997).

Gre za zelo subtilno obliko diskriminacije, ki se večini ljudi sploh ne zdi problem. Če bi želeli odpraviti to obliko neenakosti, bi se delo moralo vrednotiti na podlagi zahtev, ki jih ima določeno delovno mesto in ne na podlagi tega, kdo opravlja to delo (ženska ali moški).

Kimmel (2004) navaja primer zobozdravstvenih storitev. V ZDA so zobozdravstvene storitve izredno dobro plačane. Dohodek zobozdravnikov je pri vrhu dohodkovne piramide. Situacija v Evropi pa kaže, da imajo zobozdravniki povprečne dohodke. Razlika med zobozdravstvenimi storitvami v Evropi in v ZDA pa je zgolj v tem, da je poklic v Evropi feminiziran, v ZDA pa maskuliniziran.

Da je tudi spol en izmed vzrokov za nižje plače v feminiziranih poklicih in višje plače v maskuliniziranih najlažje dokažemo z opazovanjem, kaj se zgodi s plačami, ko se zamenja spolna struktura nekega poklica oz. dejavnosti.

V tem kontekstu in v skladu z magistrskim delom lahko npr. izpostavimo uradniško delo, ki je bilo včasih moška domena in se je smatralo kot delo, za katero so bila potrebna znanja in posebne veščine, torej kot precej zahtevno delo. V začetku 20. stoletja pa se je kompozicija zaposlenih v uradniških poklicih začela spreminjati tako v Veliki Britaniji in ZDA kot tudi v Evropi. Dandanes je poklic močno feminiziran pa tudi razvrednoten. Izgubil je na svojem ugledu, delo se smatra kot manj zahtevno in manj pomembno za organizacije in plače zaposlenih v teh poklicih so padle (Kimmel 2004).

Podoben primer je veterinarski poklic v ZDA. V poznih šestdesetih letih 20. stoletja je bilo izmed vseh študentov veterine zgolj 5 % žensk. Danes jih je 70 %, število moških veterinarjev pa je padlo za 15 %. Podatki hkrati kažejo, da so padli tudi dohodki veterinarjev oz. veterinarok. Gre torej izključno za posledico spremembe spolne strukture zaposlenih v veterinarskem poklicu (Kimmel 2004).

Različnemu vrednotenju delovnih mest iste zahtevnosti bi se lahko izognili z nekim objektivnim ocenjevanjem le-teh. Tako obstajajo prakse vrednotenja delovnih mest po določenih kriterijih (npr. znanja in spretnosti, umske zahteve, pogoji dela in odgovornost),

vendar podatki kažejo, da tudi to ne spremeni situacije. Ženske imajo pogosto nižje plače tudi v primerih, ko je njihovo delovno mesto točkovano z enakim številom točk kot delovno mesto moškega sodelavca (Aman in England 1997, 304).

Pri preučevanju vrzeli med plačami moških in žensk ne gre torej samo za segregacijo na trgu dela, pomembno je opozoriti tudi na problem različnega vrednotenja ženskega in moškega dela. Kar na zunaj zgleda samo kot »različno plačevanje oseb, ki delajo različne stvari«, pa dejansko pomeni, da gre za »plačevanje različnih spolov različno, za opravljanje skoraj istih nalog z enako stopnjo zahtevnosti« (Kimmel 2004, 193).

2.2.4 SPOLNA SEGREGACIJA NA TRGU DELA

Med najpomembnejše razloge za razliko v plačah med spoloma štejemo segregacijo na trgu delovne sile (vertikalno in horizontalno), medtem ko ne gre zanemariti tudi dejstva, da s krajšim delovnim časom dela večje število žensk kot pa moških. Vsekakor pa se del razlike nanaša tudi na to, da je bilo in je moško delo vedno boljše vrednoteno kot pa žensko.

2.2.4.1 Vertikalna segregacija

Z vertikalno segregacijo na trgu delovne sile označujemo, kako so ženske oz. moški zastopani na najvišjih položajih. Podatki Statističnega urada za leto 2010 kažejo, da je bilo med vsemi zakonodajalci, visokimi uradniki in managerji zgolj 33,5 % žensk.

Vzrok za majhno število žensk na položajih odločanja oz. moči gre iskati predvsem v stereotipih, ki nadalje vodijo v t. i. steklene stropne in stene, nevidne prepreke, ki ženske ovirajo pri napredovanju in preko katerih uspe le majhnemu številu žensk. Poleg tega raziskava, opravljena v finančnem sektorju v Veliki Britaniji, ugotavlja, da ženske težko napredujejo tudi zaradi kulture dolgega delovnika in obstoja neformalnih moških poslovnih mrež. Kultura dolgih delovnikov je orodje patriarhata, ki ženske, ki so zaradi ostalih obveznosti vezane na dom in družino, izključuje s položajev moči v organizacijah (Kanjuro Mrčela 2007).

Merkačeva (2001) razloge za razlike v plačah med moškimi in ženskami deli v dve skupini, in sicer na tiste, ki se nanašajo na ženske, in tiste, ki se nanašajo na okolje. Prvi, ki naj bi izhajali iz žensk samih, so predvsem posledica stereotipov, kot npr. pomanjkanje

samozavesti, emocionalna nestabilnost, nizke aspiracije in stereotipna pričakovanja, drugi pa zajemajo še:

- ženske še vedno večinoma skrbijo za družinske obveznosti,
- ženske pogosto ne načrtujejo kariere aktivno s pomočjo zastavljanja ciljev ali ustvarjanja neformalnih stikov,
- v primerjavi z moškimi imajo ženske manj neformalnih zvez, kar je posledica premajhnega zavedanja njihovega pomena kot tudi pomanjkanja časa za druženje v različnih klubih zaradi družinskih obveznosti,
- v primerjavi z moškimi so ženske več odsotne z dela, predvsem zaradi nosečnosti in poroda,
- manjše udejstvovanje žensk v timskih športih, kjer je potrebno delovati usklajeno in upoštevati pravila igre, na teh elementih pa delujejo tudi organizacije.

V drugi skupini našteva vzroke, ki izhajajo iz okolja, in sicer:

- moški uporabljajo neformalne mreže za medsebojno pomoč, ženskam pa je vstop vanje otežen zaradi spola,
- pomanjkanje ženskih zgledov,
- prisotnost diskriminacije na področju zaposlovanja kot tudi napredovanja in vodenja,
- stereotipno razmišljanje o managerjih, pri čemer se managerjem pripisujejo tiste lastnosti, ki so tipično moške,
- sprejemanje ženske managerke s strani podrejenih; na osnovi raziskav je dokazano, da imajo tako ženske kot moški za nadrejenega raje moškega kot žensko,
- seksistične vsebine v medijih, ki ženske prikazujejo v omejenem številu stereotipnih vlog, to pa posledično vpliva tudi na družbeno sprejemanje žensk v vlogi managerk.

Merkačeva kot enega izmed vzrokov navaja pomanjkanje ženskih zgledov, kamor bi lahko dodali tudi pomanjkanje ženskih mentoric. Pri tem je potrebno izpostaviti tudi »sindrom čebele matice« (»queen bee sindrom«), o katerem govorimo, ko ženska, ki je dosegla nek položaj v organizaciji, drugim ženskam ne pomaga in jih ne podpira. Vzrok je predvsem v težavni poti, ki jo je prehodila do visokega položaja. Zato svoj uspeh enači s svojo

izjemnostjo in drugačnostjo od drugih žensk in se zato z njimi ne želi poistovetiti. »Ker je svoj položaj dosegla znotraj sedanjega sistema, ji je v interesu, da se ta sistem ohrani« (Kanjuro Mrčela 1996, 82).

Medtem ko se v zvezi z ženskami in vertikalno segregacijo uporabljajo izrazi kot npr. stekleni stropi, steklene stene in steklene pečine, pa za moške lahko rečemo, da vstopijo v »steklena dvigala«. Willamsova (1995, 87) s tem izrazom označuje hitro vzpenjanje moških po vertikali znotraj organizacije. In to stekleno dvigalo deluje v prid moških tudi v feminiziranih poklicih.

Poleg steklenih stropov Kanterjeva (1993) kot problem izpostavlja tudi »osamljenost« žensk na položaju. Glede na to, da so delovna mesta visokega managementa maskulinizirana, je ženska v takem kolektivu neke vrste izjema (»token«) – izpostavljena je kot predstavnica ženskega spola, kot nekaj drugačnega od večine. Pozornost gre torej njeni različnosti – drugačnemu spolu. Kanterjeva (1992) govori o »tokenizmu«, neke vrste izpostavljenosti in osamljenosti na položaju na podlagi svojega spola. Ta izpostavljenost še večja razlike, ker nanje daje poudarek. Ti posamezniki (tako ženske v maskuliniziranem poklicu kot moški v feminiziranem poklicu) so vedno pod žarometi. Kanterjeva pravi, da so ti posamezniki vidni kot predstavniki svoje kategorije, kot posamezniki pa so nevidni. To posledično pomeni, da posamezniku ni potrebno trdo delati, da bi bil opažen, ampak mora trdo delati, da bi bili opaženi njegovi dosežki.

V primerjavi s horizontalno segregacijo je vertikalna bistveno šibkejša. Rečemo lahko tudi, da jo je vedno manj. Vzrok gre pripisati predvsem pritiskom po egalitarnosti kot tudi ustrezni zakonodaji, ki prepoveduje diskriminacijo po spolu.

2.2.4.2 Horizontalna segregacija

Horizontalna segregacija na trgu delovne sile je pojem, s katerim se označuje koncentracija moških in žensk v posameznih dejavnostih in poklicih. Meri se z indeksi, na podlagi katerih lahko vidimo, kolikšen del delovne populacije bi moral zamenjati dejavnost ali poklic, da bi se dosegla enaka razporeditev zaposlenih glede na spol. Indeks zavzema vrednost med 0 in 100, pri čemer vrednost 100 pomeni, da je dejavnost oz. poklic popolnoma feminiziran oz. maskuliniziran, vrednost 0 pa, da je razmerje med spoloma

popolnoma uravnoteženo (Wharton 2012, 192). O feminiziranih oz. maksuliniziranih poklicih in dejavnostih govorimo, ko delež enega spola v posameznem poklicu oz. dejavnosti presega 75 % (Woodfield 2007, 6).

Spolna segregacija dela je prisotna v skoraj vseh industrijskih družbah in je ni lahko odpraviti. Prav zaradi njene vseprisotnosti se večinoma sploh ne smatra kot problem, ampak deluje kot nekaj naravnega, kot »izraz ženskih in moških naravnih predispozicij« (Kimmel 2004, 189). Horizontalna segregacija se torej »kaže kot združljiva z egalitarizmom« in zato jo bo bistveno težje odpraviti kot npr. vertikalno segregacijo. Gre za »razlikovanje po spolu in pripisovanje različnih lastnosti moškim in ženskam, kar se začne že z rojstvom, nadaljuje skozi socializacijo in je »naravno« dejstvo na trgu delovne sile. Družbeno oblikovani stereotipi o primernem obnašanju ter delovanju moških in žensk se lahko upravičujejo kot prosta izbira, do katere ima oseba pravico« (Kanjuo Mrčela 2012).

V Sloveniji je znašala horizontalna segregacija glede na spol v poklicih v letu 2010 25,8 % in je v primerjavi z letom 2009, ko je znašala 30,4 %, nižja za 4,6 %. Najvišjo stopnjo spolne segregacije v EU imajo Estonija (ki ima hkrati tudi najvišjo vrzel med plačama), Slovaška, Latvija in Finska, najnižjo stopnjo spolne segregacije pa imajo v Grčiji, Romuniji, Malti in Italiji (Kanjuo Mrčela 2012).

Podatki o številu žensk oz. moških po posameznih poklicih kažejo, da je bilo v Sloveniji v letu 2012 najmanj žensk zaposlenih v skupini poklicev za neindustrijski način dela, in sicer 10,9 %. Maskulinizirani poklici so tudi vojaški poklici, v katerih je zaposlenih zgolj 14,38 % žensk. Nizek delež žensk je prisoten tudi v skupini upravljavcev strojev in naprav, industrijskih izdelovalcev in sestavljalcev (22,87 %), v skupini kmetovalcev, gozdarjev, ribičev in lovcev (28,99 %) ter v skupini zakonodajalcev, visokih uradnikov in managerjev (33,59 %).

Na drugi strani pa sta skupini uradniških poklicev in poklicev za storitve ter prodajalcev oz. prodajalk feminizirani, saj je v teh dveh skupinah zaposlenih 64,48 % oz. 61,88 % žensk. Velik delež žensk je zaposlenih tudi v skupini strokovnjakov, in sicer 61,07 %. Vidimo lahko, da so ženske skoncentrirane v manjšem številu sektorjev oz. skupinah poklicev in prevladujejo v skupini strokovnjakinj/strokovnjakov, tehnikov/tehtnic in drugih

strokovnih sodelavk/sodelavcev, uradnic/uradnikov ter poklicih za storitve, prodajalci/prodajalke.

Kot smo že ugotovili, je spolna segregacija na trgu delovne sile pojav, ki je prisoten v vseh industrijskih družbah ne glede na prevladujočo religijo, družbeni standard, politični sistem ipd. Sama segregacija ne bi bila problematična, če se ne bi hkrati ustvarjale tudi razlike med spoloma. Dejstvo je namreč, da so ženske zaposlene večinoma v tistih poklicih in dejavnostih, v katerih so nižje tako plače kot tudi status poklica in avtonomija. Kot problematična se kaže tudi zaradi krivic, ki jih povzroča tistim, katerih poklicne ali zasebne želje niso usklajene z družbeno pričakovanimi (npr. ženska mora imeti otroke, moški je glavni oskrbovalec). Zanimariti ne gre niti vprašanja pokojnin, saj je logična posledica nižje plače nižja pokojnina. Tako so ženske obsojene na nižje pokojnine, pri čemer jim »več opravljenega skrbstvenega in gospodinjskega dela ne pomaga« (Kanjuro Mrčela 2012).

Kje je iskati vzroke za spolno segregacijo dela poskušajo razložiti številne teorije, ki jih lahko razdelimo v tri večje skupine, in sicer: neoklasične teorije in teorije človeškega kapitala, institucionalne teorije in teorije razdrobljenosti trga dela ter feministične in podobne teorije. Pri preučevanju segregacije našete teorije upoštevajo tako ponudbo dela kot tudi povpraševanje po delu. Tako se pri preučevanju ponudbe dela teorije osredotočajo na vprašanje, zakaj imajo ženske oz. moški raje določen tip poklicev, na strani povpraševanja po delu pa se teorije osredotočajo na vprašanje, zakaj delodajalci na splošno raje zaposlujejo ženske oz. moške za določene poklice in zakaj imajo ženske in moški različne možnosti za napredovanje in razvoj kariere znotraj organizacij (Anker 1997).

3 SPOL IN ORGANIZACIJE

Organizacije nas spremljajo na vsakem koraku. Pomen organizacij v našem življenju je lepo zajet v zapisu Etzionija (1964, 1), ki pravi: »Naša družba je organizacijska družba. Rodimo se v organizacijah, učimo se v organizacijah in večina od nas je zaposlena v organizacijah. Veliko prostega časa namenimo plačevanju, igranju in molitvi, vse znotraj organizacij. Večina od nas bo umrla v organizaciji in pred pogrebom bo morala največja organizacija od vseh – država – zanj izdati dovoljenje«.

Kljub temu, da se torej večina našega življenja odvija v organizacijah, je bil vidik spola v organizacijskih teorijah velikokrat spregledan. Na neenakosti med spoloma znotraj organizacij je najprej opozorilo feministično gibanje. V teorijo organizacij je tako počasi začela prodirati tudi kategorija spola. Prvi pomembnejši prispevki s tega področja so dela Moss Kanterjeve (1977), Feldbergove in Glennove (1979) ter Fergusonove (1984). Njihovo delo so nadaljevali še Mills (1988), Martinova (1990, 1994), Ackerjeva (1990, 1992), Elyeva in Meyersonova (2000), Calasova in Smircichova (2006) pa tudi druge, kot lahko opazimo, predvsem ženske sociologinje. Njihova dela opozarjajo na to, da je vidik spola znotraj organizacije kategorija, vredna proučevanja. Ugotavljajo, da organizacije niso »spolno nevtralne« (Acker, 1990), kar pomeni, da je spol znotraj organizacije pomembna analitična kategorija.

Kot del organizacijskih teorij se je razvila feministična teorija organizacij. Poleg tega, da opozarja, da je pomen spola pomembna analitična kategorija v organizacijah, ponuja tudi nove organizacijske principe in rešitve, s pomočjo katerih lahko odgovorimo na probleme sodobnih organizacij, med katere sodi tudi diskriminacija na podlagi spola.

V magistrskem delu proučujemo, koliko je slovenska javna uprava v skladu s feministično teorijo javne uprave. Ker pa je javna uprava skupek organizacij, je smiselno, da se najprej osredotočimo na organizacijske teorije oz. feministično teorijo organizacij. Tako so v nadaljevanju najprej v grobem predstavljene klasične in sodobne teorije organizacij, njim sledijo teorije postmoderne organizacije, nato pa še podrobneje feministična teorija organizacij.

3.1 TEORIJE ORGANIZACIJ

Obstaja več različnih definicij organizacije, ki se med seboj razlikujejo predvsem v tem, kako široko organizacijo obravnavajo in kaj vanjo vključujejo. Nekateri avtorji organizacijo definirajo kot množico pravil in predpisov, na podlagi katerih so določene naloge in pristojnosti posameznikov v neki združbi, drugi pa menijo, da je organizacija kar združba sama. Razlika med enim in drugim pogledom na organizacijo je predvsem v tem, da drugi obravnavajo tudi pripadnike združbe in tako posledično vključujejo tudi kompleksnost medčloveških odnosov (Bavec 2004, 4).

V magistrskem delu bomo organizacijo razumeli kot »družbene enote, ki so pretežno usmerjene v doseganje določenih ciljev« (Parsons 1960, 17). Imele naj bi naslednje značilnosti (Etzioni 1964, 3):

- delitev dela, moči in odgovornosti, ki ni naključna ali tradicionalno oblikovana, ampak zavestno določena, z namenom doseganja določenega cilja,
- obstoj enega ali več centrov moči, katerih naloga je kontrola aktivnosti v organizaciji in usmerjanje le-teh k zastavljenim ciljem in
- »zamenljivost« kadra, bodisi da se nezadovoljni zaposleni zamenja z drugim ali pa zgolj premesti zaposlenega na drugo delovno mesto.

S strukturnega vidika se organizacija nanaša na pojem strukture, ki pomeni relativno trajni načrt razporeditve zadev in medsebojnih odnosov med ljudmi, ki v organizaciji opravljajo določene naloge, z materialnega vidika pa skupnost ljudi in materialnih sredstev (Pusić 2002, 128).

Hkrati organizacija predstavlja tudi strukturo, v kateri potekajo procesi upravljanja. »Odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb imenujemo upravljanje« (Bučar 1969, 11).

Iz različnih pogledov na organizacije so se razvile tudi različne teorije organizacij. Te se ukvarjajo z razumevanjem in načrtovanjem struktur organiziranosti, pa tudi procesov in sistemov, ki omogočajo, da združba na učinkovit način dosega svoje cilje.

3.1.1 KLASIČNE TEORIJE ORGANIZACIJ

Klasične teorije organizacij so se začele razvijati na začetku 20. stoletja predvsem kot reakcija na padajočo vlogo institucij kot sta cerkev in družina ter pod vplivom tehnološkega napredka, ki ga je prinesla industrijska revolucija (Volberda 1999, 19–25).

Teoretiki, ki jih uvrščamo v klasično teorijo organizacije, so postavili temelje za razumevanje organizacije in managementa. Njihova spoznanja so pomembna še danes kljub velikemu napredku na področju informatizacije in digitalizacije in se zelo počasi umikajo novim managerskim konceptom in organizacijskim paradigmam.

Najpomembnejše šole (oz. njihovi predstavniki), ki jih uvrščamo v klasično teorijo organizacij, so:

- Znanstveni management (Taylor)
- Upravna in administrativna šola (Fayol)
- Birokratski model organiziranosti (Weber).

Za pričujoče magistrsko delo je najbolj pomembna prav Webrova opredelitev birokratske organizacije, saj so organi državne uprave v veliki meri še vedno organizirani prav v skladu z njenimi načeli, kljub temu da kritiki njegove teorije ugotavljajo, da ta model ni več primeren za današnji čas.

Birokratski model organiziranosti

Z Maxom Webrom se pojavi pojem birokratske organizacije, ki je aktualen še dandanes. Weber je identificiral različne tipe delovanja (afektivno, tradicionalno in racionalno delovanje) in je menil, da je v industrijski družbi prevladujoče racionalno delovanje. Njegovo vse večje prevladovanje je označil kot »proces racionalizacije«, birokratizacija pa je najbolj čisti primer tega procesa. Gre za »natančno ocenjevanje sredstev za doseganje cilja in sistematično izločanje takšnih dejavnikov, ki bi zavirali doseganje njenih ciljev« (Haralambos in Holborn 2005, 279).

V času industrijske družbe je bilo kadrovanje odvisno predvsem od tega, kdo si in od kod prihajaš, ne pa koliko znaš. Zaradi tega so, še posebej v državnih upravah tedanje Evrope,

vodstvena mesta zasedali predvsem kadri iz aristokratskih in meščanskih slojev, čeprav niso imeli ustreznih znanj in kvalifikacij. Podobno je bilo tudi v gospodarskih organizacijah. Tako državna uprava kot tudi gospodarske organizacije so delovale brez nekaterih vnaprej postavljenih pravil, posledično pa so bile odločitve v veliki meri prepuščene osebnim nagibom posameznikov (Bavec 2004, 15).

Koncept birokratske organizacije, ki temelji na racionalnem delovanju, je vplival tudi na področje kadrovanja, saj je z namenom doseganja ciljev organizacije zagovarjal tezo, da mora organizacija zaposlovati ljudi, ki so za določene naloge najboljši, ter da je potrebno vnaprej opredeliti pravila, naloge in pristojnosti posameznih delovnih mest.

Weber vpelje pojem racionalne oblasti, kateri najbolj ustreza birokratska organizacijska struktura. Tak tip oblasti izhaja iz položaja in temelji na vnaprej določenih pravilih in pravici avtoritete, da odloča na podlagi teh pravil. Ravno zato naj bi bil tak tip oblasti učinkovitejši od tradicionalnega in karizmatičnega tipa. Tradicionalni tip avtoritete namreč temelji na prepričanju o vrednosti starih tradicij, iz katerih izhaja legitimnost izvajanja avtoritete. Karizmatični tip pa izhaja iz privrženosti lastnostnim posameznika oz. njegovi osebnosti, to osebno priznanje pa mu omogoča izvajanje avtoritete. Pri obeh tipih managerji ne bi bili izbrani na podlagi njihove sposobnosti, kar bi negativno vplivalo na učinkovitost (Scott 1987, 40).

Značilnosti Webrove birokratske organizacije so sledeče (Rozman 1993, 56; Gerth in Mills 1948, 196–198):

- princip fiksnih in uradnih področij pristojnosti (vsak uradni položaj ima določeno področje pristojnosti), ki delujejo na podlagi pravil, zakonov in regulacije,
- princip hierarhičnosti in ravni avtoritet ter jasno oblikovan sistem podrejenosti in nadrejenosti, kar pomeni, da je vsak nižji položaj pod nadzorom višjega, ki mu je odgovoren za svoje delo in kateremu se lahko pritoži,
- upravljanje temelji na podlagi pisane dokumentacije, ki je ustrezno arhivirana. Zaposleni so izbrani samo na podlagi svojih tehničnih oz. strokovnih kvalifikacij, ki jih dokazujejo na formalnih izpitih. Zaposleni strogo ločijo med uradnim in zasebnim življenjem, jasno je ločena tudi javna in privatna lastnina,

- zaposleni, predvsem pa tisti, ki opravljajo določena specifična dela v organizaciji (javni ali zasebni), se ustrezno strokovno usposabljujejo in morajo izkazati določeno stopnjo usposobljenosti,
- uradne aktivnosti zahtevajo polno delovno zmogljivost zaposlenih,
- delo poteka na podlagi pravil, ki se le redko spreminjajo in so lahko zapomnljiva.

Idealni tip birokratske organizacije deluje tako, da organizacija delovnih mest temelji na odnosih hierarhičnosti, kjer je vsak nižji urad pod kontrolo in nadzorom višjega. Poleg tega ima vsak uslužbenec svoje delovno področje, za katerega je odgovoren. Če so naloge zapletene, se razdelijo na manjše, obvladljive dele. Organizacija deluje na podlagi predpisov in pravil, ki določajo tudi meje oblasti različnih uslužbencev v hierarhiji. Predpisi določajo tudi postopke za izvajanje nalog. Zaposleni izvajajo svoje naloge brezosebno, po predpisih, brez vpliva čustev. Njihova dejanja so racionalna. Uslužbenci morajo imeti določeno strokovno znanje glede na delovno mesto, napredovanje je mogoče in temelji na delovni dobi ali na dosežkih. Zaposleni so ločeni od lastnine sredstev njihove delovne enote, ločeno je tudi zasebno in poklicno življenje zaposlenih (Haralambos in Holborn 1999, 280–281).

Znanstveni management

Znanstveni management ali taylorizem je način organizacije dela, ki se usmerja na tehnično izvedbo dela. Predvideva strogo ter natančno odmerjeno porabo časa za posamezne gibe pri delu in delavca obravnava zgolj kot partnerja stroju. Zaradi tega se taylorizem smatra kot brezoseben in celo brezobziren pristop k povečanju učinkovitosti dela (Bavec 2004, 12). Kljub temu je njegov prispevek velik, saj je postavil osnovne teze za učinkovitejši management. Zagovarjal je delitev dela med delavci in managementom, poglobljen študij časa in delovnih nalog kot tudi njihovo jasno opredelitev. Kot pomembne elemente je videl še nadzor nad opravljanjem nalog, strokovno selekcijo in izobraževanje zaposlenih, ustrezno denarno motivacijo delavcu in management, ki skrbi, da se delo opravi v skladu z zahtevami (Kovač 1996, 207).

Upravna in administrativna šola

Taylorizem je nadalje razvijal Henri Fayol, ki pa se je za razliko od Taylorja usmeril v organizacijo kot celoto. Taylor se je namreč usmerjal predvsem na proizvodnjo. S svojimi štirinajstimi načeli managementa je Fayol postavil temelje managementa. Ta načela še vedno tvorijo jedro sodobne organizacijske teorije. Z organizacijo se neposredno povezuje pet omenjenih načel (ostala govorijo o managementu na splošno), in sicer (Rozman 1993, 55):

- načelo enotnosti ukazovanja: delavcu lahko diktira naloge in deli ukaze samo en nadrejeni,
- načelo enotnosti usmerjanja: aktivnosti, ki so si med seboj podobne, vodi en manager,
- načelo discipline: manager ima pravico ukazovati in imeti moč, da svojo voljo tudi uveljavi, pri čemer pa poudarja, da morajo delavci spoštovati pravila in ukaze predvsem iz spoštovanja in ne iz strahu pred managerjem,
- načelo podreditve interesov: interesi organizacije prevladajo nad interesi delavcev, ki morajo svoje interese podrediti skupnim interesom organizacije,
- načelo stalnosti osebja: fluktuacija ni zaželena predvsem zato, da se managerji in delavci specializirajo za svoje naloge in jih lahko optimalno opravljajo.

Hkrati je bil Fayol tudi prvi, ki je razčlenil skupno poslovanje organizacije na poslovne funkcije, in sicer: tehnična opravila, komercialna opravila, finančna opravila, varnostna funkcija, računovodska funkcija in administrativna funkcija (Rozman 1993, 54–56).

3.1.2 NEOKLASIČNE TEORIJE ORGANIZACIJ

Neoklasična teorija organizacije se je začela razvijati po prvi svetovni vojni. Gradila je na klasični organizacijski teoriji, upoštevala pa je tudi empirične raziskave, ki so temeljile na vedenjskih (behavioralnih) znanostih. V okviru neoklasične teorije organizacij se je razvila teorija o medčloveških odnosih (Human Relations Theory), katere glavni predstavnik je bil Elton Mayo (1933). Še posebej je znan po t. i. »hawthornskih eksperimentih«, izvedenih v Western Electric Company. Na podlagi teh eksperimentov so bili postavljeni temelji teorije o medčloveških odnosih. Njene glavne značilnosti so, da smatra človeka kot najpomembnejšo sestavino organizacije, da poudarja pomen socialnih potreb in zadovoljstva zaposlenih, sodelovanje zaposlenih pri odločanju, pomen socialnih znanj pri vodenju organizacije, zaveda pa se tudi obstoja neformalnih skupin v organizacijah, v katere so vključeni zaposleni (Kavčič 1991, 70).

Kot začetnico teorije medčloveških odnosov se zaradi zanimanja za človeško stran v organizacijah omenja tudi Mary Parker Follett, čeprav je živela in delovala v času znanstvenega managementa. Follettova je verjela, da obstajajo določena načela delovanja, ki so skupna vsem oblikam upravljanja ter da se tako v gospodarstvu kot tudi v javni upravi management sooča z izzivi v zvezi z nadzorom, močjo, konflikti in medsebojnim sodelovanjem. Postavila je štiri temeljna načela uspešne organizacije, in sicer: koordinacija z neposrednim stikom z zaposlenimi, koordinacija v zgodnjih fazah odločanja, koordinacija kot recipročni odnos vseh dejavnikov v dani situaciji, koordinacija kot stalen proces v organizaciji (Pough in drugi 1964, 47–49). Ker so številne njene ideje precej podobne idejam, ki jih zagovarja feministična teorija javne uprave, je njeno delo in pogled na organizacije ter javno upravo podrobneje predstavljeno v petem poglavju.

Med teoretike neoklasične teorije organizacij štejemo tudi Rensisa Likerta. Glede na kakovost odnosov med vodstvom in zaposlenimi je organizacije razdelil v štiri skupine, ki jih imenuje sistemi vodenja. Ti so: izkoriščevalsko oblastniški sistem, dobrohotno oblastniški sistem, participativno posvetovalni sistem in sistem participativnih skupin. Ugotovil je, da so bolj participativne organizacije, torej organizacije, ki imajo vpeljan četrti sistem vodenja, bolj uspešne (Jančič 1990).

V teorijo medčloveških odnosov spadajo tudi ugotovitve Chrisa Argyrisa (1957). Trdil je, da obstaja konflikt med cilji združbe ter cilji posameznika, zato je svoja preučevanja usmeril v ideje za preoblikovanje organizacije tako, da bi se odpravila ta neskladja in bi se dosegla harmonija med posameznikom in institucijo. Opredelil je, kako tipična organizacija negativno vpliva na člane in posledično povzroča nezadovoljstvo in neuspešnost. Posamezniki se takim pritiskom prilagodijo na pet različnih načinov (Pugh in drugi 1964, 69–71): da jo zapustijo, se povzpnejo v hierarhiji, uporabijo psihološke obrambne mehanizme, postanejo apatični ali pa ustvarijo neformalne skupine, ki takšne mehanizme prilagoditve še okrepijo. Njegova ugotovitev je, da visoka organizacijska kultura ter participacija zaposlenih lahko ustvarja boljša oz. drugačna delovna mesta, z več odgovornosti in več samostojnosti, kar je bistveno za zadovoljnejše zaposlene (Kavčič 1991; Jančič 1990).

Omeniti pa velja še Douglasa McGregorja (1960), ki je dajal poudarek na motivaciji tako zaposlenih kot vodilnih. Le-ta naj bi bila ključna za uspešnost organizacije. Zato je razvil

novo filozofijo vodenja, ki jo je poimenoval teorija Y. Njeno bistvo je v prepričanju, da problemi niso v ljudeh in njihovem odporu do dela, temveč v nesposobnosti vodij, da bi izkoristili človeški potencial (Kovač 1996, 206–207). Tako bi managerji morali postati predvsem svetovalci in opustiti neposredno nadzorovanje in ukazovanje ter določanje nalog. Tako bodo zaposlenim omogočili večjo svobodo pri delu in spodbudili njihovo ustvarjalnost, kar bo posledično pomenilo večje zadovoljstvo zaposlenih (Wren 1987, 375–376).

3.1.3 SODOBNE TEORIJE ORGANIZACIJ

V drugi polovici 20. stoletja so se prednosti izrazito hierarhične organizacije pod vplivom hitrega razvoja informacijskih tehnologij kot tudi na podlagi večje zapletenosti družbenoekonomskih odnosov ter dviga splošne izobraženosti in usposobljenosti ljudi začele postopoma izgubljati. V praksi je začelo samo od sebe prihajati do odstopanj od čistih hierarhij predvsem na način, da se je odločanje začelo seliti z vrha organizacijskih piramid na nižje ravni (Bavec 2004, 18).

Družba je iz industrijske prešla v informacijsko. Pojavila se je globalizacija in pospešen razvoj na vseh področjih človeškega delovanja. Vse to vpliva tudi na oblikovanje organizacij. Vedno bolj pomemben je posameznik znotraj organizacije. Skupina ljudi namreč »vedno deluje tudi kot socialna skupina in ne samo kot organiziran mehanizem, zato je pri vodenju organizacije potrebno razumeti in upoštevati tudi sociološke vidike« (Bavec 2004, 28).

Govoriti se začne o »organskem konceptu organizacije« (Burns in Stalker 1961). Njegovo nasprotje je mehanistična organizacija, ki je zelo podobna Webrovemu modelu birokracije. Pojmovanje sta oblikovala Burns in Stalker, ki sta kot organsko organizacijo opredelila organizacijo, v kateri se zahteva iznajdljivost zaposlenih, prilagodljivost delovnih nalog razmeram v organizaciji, participativnost zaposlenih, mrežno strukturo nadzora, pristojnosti in komunikacije, ukazovanje pa prevzema bolj obliko svetovanja in poteka tako horizontalno kot vertikalno. Vse bolj zabrisana postaja tudi meja med formalno in neformalno organizacijo (Scott 1987, 234).

Organske organizacije naj bi torej bile bolj prilagodljive od mehanističnih organizacij in naj bi bile zato podobne živim organizmom, ki se sproti prilagajajo notranjim in zunanjim okoliščinam.

Med sodobnejše teorije organizacij, osnovane na konceptu organske organizacije, sodijo adhokracija, mrežne organizacije in virtualne organizacije.

Adhokracija

Model adhokracije je razvil Mintzberg. Njena glavna značilnost je, da nima namena, da bi standardizirala dejavnosti organizacije. Sestavljena je iz timov, ki pogosto spreminjajo svojo obliko, osebje in odnose med njimi. Njene glavne značilnosti so (Bavec 2004, 30):

- obnašanje ni formalizirano
- nizka standardizacija postopkov, ki spodbuja inovativnost
- posamezne naloge niso ostro definirane
- selektivna decentralizacija
- organizacija temelji na specializiranih skupinah
- managersko delo daje poudarek na koordinacijo specializiranih skupin
- posameznim skupinam je prepuščena moč odločanja
- organizacijska kultura temelji na demokratičnih in nebirokratskih vrednotah.

Adhokracija je torej oblika organizacije, ki je najbolj primerna za dinamična in kompleksna okolja. Ponavadi se je poslužujejo mlade in inovativne organizacije. Gre za najmanj stabilno obliko organizacije.

Mrežne organizacije

S hitrim napredkom na področju informacijske tehnologije se začnejo pojavljati tudi mrežne in virtualne organizacije. Koncept mrežnih organizacij sta razvila Lipnack in Stamps (1994, 18). Mrežna organizacija naj bi po njunem imela naslednje značilnosti:

- skupni namen (isti pogledi, vrednote in cilji namreč zagotavljajo obstoj mreže),
- neodvisne člane (neodvisnost članov mreže je predpogoj za soodvisnost med člani v mreži, ki so drugače samostojni, članstvo v mreži pa jim nudi določene bonitete),

- prostovoljne povezave (bistvo mrežne organizacije je ravno ustvarjanje povezav – več kot je povezav med različnimi člani, več je interakcije med člani, hkrati pa se poveča zaupanje in ustvarijo nove poslovne priložnosti),
- več vodij (v mreži ni šefov ampak so vodje, ki jih je več, saj lahko vsaka oseba glede na svoja znanja in sposobnosti doprinese v mrežo nekaj enkratnega),
- povezani organizacijski nivoji (mreže so večnivojske).

Florjančič in Paape (2002, 246) o mrežnih organizacijah govorita kot o posebni obliki medpodjetniškega sodelovanja, kjer so akterji lahko posamezniki, organizacije, skupine posameznikov ali skupine organizacij. Medsebojno usklajevanje v mrežni organizaciji poteka tako po hierarhični poti kot tudi z medsebojnimi usklajevanji. Čeprav so organizacije, povezane v mrežo, še vedno gospodarsko samostojne, pa med njimi obstaja neka vzajemna povezanost na različnih področjih, npr. kadrovske, informacijske, finančne ipd. Z vidika oblasti je v takih organizacijah prisotna decentralizacija, razpršenost moči in pristojnosti odločanja.

Posebna oblika združevanja organizacij so grozdi. Gre predvsem za povezovanje sorodnih podjetij, ki se tako lahko učinkoviteje promovirajo in lažje pridobivajo nova strokovna znanja. Povezovanje v grozde jim omogoča tudi oblikovanje paketov storitev, poglobljati znanja ipd.

Virtualne organizacije

Virtualne organizacije niso več materialna, temveč virtualna enota. Cilj virtualne organizacije je preseganje časovnih in lokacijskih omejitev.

Temeljna ideja virtualnih organizacij je združevanje različnih posameznikov, skupin in organizacij pri konkretni nalogi, da izkoristijo trenutno tržno nišo (Bavec 2004, 39). Partnerji se določijo glede na potrebne poslovne procese. Njihova razmerja so manj formalna in trajna, saj taka organizacija nima hierarhične strukture. Vsi partnerji so enakopravni in si morajo medsebojno zaupati. Namesto kulture nadzora je prisotna kultura delitve informacij in znanja. Meje organizacije opredeljuje zgolj komunikacijsko informacijska infrastruktura (Fajfar in Cvirn 2002, 229–230).

3.1.4 POSTMODERNE TEORIJE ORGANIZACIJ

Obdobje, v katerem živimo, je post-birokratsko obdobje, v katerem so tradicionalni tipi legalnosti oz. weberjanski tip organizacije preživeti (Olsen v Pierre in Rothstein 2010, 3).

Obdobje postmodernizma naj bi se začelo razvijati v petdesetih letih 20. stoletja. Gre za teorijo, ki zagovarja raznolikost. V dobi postmodernizma je možno vse, dovoljeni so vsi slogi in mode, dokler enega ne vzamemo preveč resno (Haralambos in Holborn 1999, 916). Postmodernizem torej trdi, da ne obstaja ena sama absolutna resnica, temveč le diskurzi. Obstaja le veliko različnih interpretacij in ne neka čista objektivnost (Solomon in Higgins 1998, 442).

Postmoderna teorija družbe ima vpliv tudi na oblikovanje in delovanje organizacij. V luči postmodernega pogleda na družbo in svet je postmoderno organizacijo prvi opredelil Stewart R. Clegg. V postmodernej organizaciji naj bi po njegovem mnenju bila najbolj pomembna dediferenciacija kot nasprotje diferenciacije (razdeljenost na posamezne delovne naloge), ki je značilna za moderne organizacije (Vila 1999, 342).

Kernaghan (2000, 92–94) govori o naslednjih značilnostih postmodernih organizacij:

- Na področju politike in kulture managementa gre za večjo usmerjenost k državljanom, katerim se zagotavlja kvalitetne storitve. Poleg tega je vodenje organizacije participativno, organizacija pa je usmerjena k rezultatom, hkrati pa tudi skrbi za zaposlene. Zaposleni delujejo kolektivno, se posvetujejo in sodelujejo med seboj. Spodbuja se inovativnost in izboljšave.
- Na področju strukture organizacij gre za decentralizirano avtoriteto in nadzor. Notranja organiziranost nima oddelkov, ampak se naloge izvajajo skozi najrazličnejše mehanizme izven oddelčnih struktur.
- Na področju tržne usmerjenosti se uvajajo dohodkovne spodbude, proračunsko financiranje pa se umika programskemu in stroškovnemu. Prisotna je konkurenca in ne monopolistični položaj.

Model postmoderne organizacije je značilen predvsem za Japonsko. Uspeh japonskih podjetij pa spodbuja druge države, da sledijo njenim vzorcem. Kljub temu vsako podjetje

gotovo ne bo preoblikovalo svoje strukture v postmoderno. Še posebej težko pa bo elemente postmodernosti vpeljati v organizacije javne uprave.

3.2 FEMINISTIČNA TEORIJA ORGANIZACIJ

Šele v poznih devetdesetih letih se je v teoriji organizacij začel upoštevati tudi vidik spola. Do takrat se je smatralo, da so organizacije spolno nevtralne in da spol akterjev znotraj organizacij nima vpliva na njeno dinamiko in obratno.

Počasi so se začeli pojavljati diskurzi, ki so se nanašali na ženske in njihov položaj znotraj organizacij. Da je sistematična teorija spola in organizacij pomembna in potrebna, nakazuje precej razlogov. Prvi izmed njih je gotovo spolna segregacija dela, vključujoč delitev na plačano in neplačano delo, saj se le-ta kreira tudi preko obstoječih organizacijskih praks. Kot posledica spolne segregacije dela se pojavljajo tudi neenako plačilo in status med ženskami in moškimi, ki so ravno tako deloma kreirani s procesi v organizacijah. Če torej želimo razumeti neenakopravnost med spoloma, moramo najprej razumeti te procese. Poleg navedenega pa so organizacije tudi mesto, preko katerega se kulturno sprejeto pojmovanje spola in njegove vloge ponovno reproducira. Preko procesov v organizaciji pa se reproducirajo tudi druge identitete – npr. moškost. Ne nazadnje pa je preučevanje spola v organizacijah pomembno tudi, ker feministični pogled na organizacijo preferira razvoj bolj demokratičnih in empatičnih vrednot v organizacijah (Acker 1990, 140).

Da se spol kot element moči pojavlja v organizacijah, so najprej opozarjale radikalne feministke, ki so kot glavni razlog za takšno situacijo videle birokratsko strukturo organiziranosti. Hierarhija kot značilnost birokracije naj bi namreč bila orodje moških oz. zgolj druga oblika patriarhata, preko katere se reproducirajo obstoječe neenakosti med spoloma v družbi (Pringle v Stivers 2002, 25; Acker 1990, 141). Del feminističnih idej je bila namreč tudi nehierarhična in egalitarna organizacija brez sledi patriarhalnega razmišljanja (Gould 1979; Martin 1990).

Radikalno feministično kritiko birokracije kot organizacije zatiralne moške moči je zagovarjala Fergusonova (1984). Birokratsko organizacijsko obliko je videla kot konstrukt moške dominacije. Birokracijo je poimenovala kot »organizacijo neenakopravnosti«, saj

naj ne bi upoštevala že obstoječih neenakosti v družbi (rasa, spol, družbeni razred ipd.) (Ferguson 1984, 7). Zagovarjala je stališče, da je notranja dinamika organizacij zgolj odraz splošne dinamike v družbi. Če torej govorimo o neenakosti med spoloma v družbi, je jasno, da je neenakost med spoloma prisotna tudi znotraj organizacij.

Na te neenakosti, predvsem pa na razlike med spoloma na višjih položajih v organizaciji, je opozorila Kanterjeva (1977). Tudi ona je razlog za te neenakosti videla predvsem v strukturi organizacije. Rast modernih organizacij in splošna rast administracije je pritegnila ženske na trg dela, kjer so zasedale predvsem rutinska pisarniška dela. Vodilna delovna mesta so ostajala rezervirana za moške. Takšna notranja zastopanost po spolu je bila dolgo pravilo. Vzdrževali so ga trije elementi – priložnost, moč in zastopanost. Opozarjala je, da je potrebno pozornost usmeriti na te elemente, ki so del notranje strukture organizacije, in ne na karakteristike žensk ali moških kot posameznikov (Kanter 1993, 261).

Resnerjeva (v Acker 1990, 144) meni, da ima birokracija svojo dinamiko, spol pa v to dinamiko vstopa preko patriarhata, ki obstaja kot avtonomna struktura ob strani birokratske strukture.

Organizacijska realnost se je do pojava feministične teorije organizacij percipirala zgolj z moškega vidika. Ta moški način gledanja pa se je razumel kot spolno nevtralni (Acker 1990, 144). Osnovna organizacijska struktura je lahko dejansko spolno nevtralna, dokler je ne pogledamo z vidika oseb, ki delujejo v njej. In v organizacijah sta načeloma vedno prisotna oba spola.

Do pogleda na organizacijo kot spolno nevtralno je pripeljala zgodovinska dominantnost moških v javni sferi in še posebno na področju managementa in organizacijskega življenja. Le-ta je vodila do razpršenosti tradicionalno moških standardov in pravil, ki sedaj oblikujejo celotno področje managementa, ženskam pa so nemalokrat prava neznanka.

Koncept spolno nevtralnih organizacij je bil v organizacijski teoriji precej vztrajen. Gerardijeva (2003, 299) je v zvezi s tem zapisala: »Organizacijska teorija kot prostor znanja o organizacijah in kot teoretični diskurz se je z vidikom spola začela ukvarjati nekoliko z zamudo v primerjavi z ostalimi akademskimi disciplinami kot sta zgodovina ali

literatura. Organizacijska teorija je bila bolj vztrajna od ostalih disciplin pri branjenju »spolno nevtralne« pozicije, ki minimizira razlike med spoloma«.

Ko govorimo o »spolno obarvanih organizacijah«, t. i. »gendered organizations«, imamo v mislih organizacijo, v kateri se prednosti in slabosti, delovanje, kontrola in čustvovanje kot tudi vrednote in identitete oblikujejo na podlagi razlikovanja med moškim in žensko oz. med moškostjo in ženskostjo. Ta razlikovanja se oblikujejo preko vsaj petih interaktivnih procesov: oblikovanja različnih delitev na podlagi spola (dela, obnašanja, prostora, moči ipd.), oblikovanja simbolov in predstav na podlagi spola (npr. manager predstavlja v družbi uspešnega, prodornega moškega), interakcij med moškimi in ženskami, ženskami med seboj ter moškimi med seboj (npr. moški delujejo navzven, ženske so emocionalna podpora), oblikovanja identitete v skladu s spolom (izbor primerne študija, zaposlitve, obleke ipd.) ter oblikovanja družbenih struktur, v katerih je spol konstitutivni element (tako družina kot tudi druge strukture – npr. kompleksne organizacije) (Acker 1990, 146–147).

Feministična organizacijska teorija, ki upošteva vidik spola znotraj organizacije, se ukvarja z vlogo, ki jo imajo družbena in organizacijska pričakovanja in vrednote tako na ljudi znotraj organizacij kot na osnovno strukturo organizacije. Osredotoča se na dekonstrukcijo načinov, s katerimi organizacije ohranjajo »status quo« na področju neenakosti med spoloma (Payne 2002, 5).

Zaradi precejšnjega neodzivanja obstoječih organizacijskih struktur v smeri večje egalitarnosti med spoloma kot tudi negiranja problema se še vedno dogaja, da se ženske v veliki meri samo prilagajajo obstoječim, na tradicionalno moških vrednotah zgrajenim organizacijskim strukturam. To vsekakor ne vodi v večjo enakopravnost med spoloma znotraj organizacij oz. na področju dela in zaposlovanja. Poleg tega za ženske pomeni tudi dodaten stres. Če namreč določena delovna mesta v organizaciji (še posebej vodilna) od zaposlene osebe »zahtevajo določene lastnosti, ki niso v skladu z ženskimi tradicionalnimi socializacijskimi vzorci, potem ta disharmoničen odnos med družbenimi zahtevami in interesi, vrednotami in simboličnimi spretnostmi – celo osebnostjo – ustvarja frustracijo in stres« (Alvesson in Billing 1992, 80).

Potrebuje torej organizacije s strukturo, klimo in kulturo, ki bo upoštevala tudi bolj ženski vidik. Taka »feministična organizacija bi bila pro-ženska, politično in družbeno transformacijska« (Freeman v Martin, 1990, 184).

Martinova (1990, 189–202) je definirala deset dimenzij, po katerih lahko definiramo feministične organizacije:

- ideologija: organizacija uradno ali neuradno podpira feministična prepričanja,
- vrednote: organizacija poudarja pomen vzajemne skrbi, podpore, sodelovanja, medsebojnih odnosov, osebne rasti ter opolnomočenja,
- cilji: organizacija deluje v smeri izboljšanja položaja žensk v družbi,
- rezultati: člani organizacije se osebno spremenijo (boljša samopodoba in samozavest, opolnomočenje ipd.), spremeni se tudi družba (npr. zaposleni v organizacijah, zakonodaja ipd.),
- okoliščine ustanovitve: organizacija je bila ustanovljena v času ženskega gibanja kot njegov del,
- struktura: kakšna je notranja struktura organizacije (koliko je birokratska, koliko kolektivistična ...), kako je urejena delitev dela, kako se sprejemajo odločitve, kako se rešujejo spori,
- delovanje: katere naloge in aktivnosti izvajajo člani z namenom doseganja ciljev organizacije in kako te aktivnosti izvajajo (s skrbjo in podporo?). Ali so te aktivnosti v skladu s feministično ideologijo, vrednotami ipd.,
- člani in članstvo: kakšni so pogoji za včlanitev – kdo je primeren za včlanitev, kakšne so značilnosti članov (spol, politična pripadnost, starost, narodnost, družbeni razred ...), kako se pridobivajo novi člani in kakšna je njihova tipična kariera,
- območje delovanja in velikost: organizacija deluje na lokalnem, nacionalnem ali drugem nivoju in ali deluje navzven (v smeri družbenih sprememb) ali navznoter (v smeri sprememb pri njenih članih), koliko članov ima in koliko aktivnosti izvaja – idealna feministična organizacija naj bi bila lokalna organizacija in po številu članov majhna organizacija,
- odnosi z okoljem: kako organizacija vidi okolje v katerem deluje – kot naklonjeno, nevtrarno, sovražno ter kako je organizacija povezana z družbenim, kulturnim, političnim in ekonomskim okoljem (koliko je samostojna, iz kje se financira, kakšen status ima nasproti državi ipd.).

Avtorice s področja feministične teorije organizacij (Ferguson 1984; Koen 1984; Iannello 1992; Rothschild 1992; Martin 1993; Kanter 1977) so se usmerjale predvsem v strukturo organizacij in njihove organizacijske prakse. Tarča kritik je bil predvsem birokratski model organizacije. Alternativni modeli in pogledi na organizacijsko strukturo in prakse, ki so jih predlagale, pa temeljijo na ženskih vrednotah, kot so sodelovanje, participativno vodenje, enakopravnost vseh zaposlenih ipd. (glej Tabelo 3.1).

Tabela 3.1: Primerjava štirih feminističnih organizacijskih modelov

Glavni elementi in principi feminističnega delovnega okolja (Koen 1984)	Organizacija s »prilagojenim sistemom konsenzualnega odločanja« (Iannello 1992)	Šest karakteristik feminističnega modela organizacij (Rothschild 1992)	Feministični management (P. Y. Martin 1993)
Participatorno odločanje	Razlikovanje med kritičnimi in rutinskimi odločitvami: kritične se sprejemajo skupaj, rutinske pa se delegirajo horizontalno in jih sprejemajo posamezniki	Ceni svoje člane kot individualna človeška bitja	Ukvarjanje z »ženskim vprašanjem«
Sistem rotiranja pri vodenju	Sposobnosti in znanja so pomembnejša od mesta in pozicije v organizaciji	Cenijo se iskreni, nepreračunljivi odnosi	Uporaba feministične presoje
Fleksibilna organizacija dela	Opolnomočenje je temelj procesa sprejemanja kompromisov	Kariere se oblikujejo pod pogoji servisiranja drugih	Spodbujanje dviga zavedanja (»conscionusness raising«)
Enakopraven sistem delitve prihodkov	Preko procesa sprejemanja kompromisov se izoblikujejo jasni cilji organizacije	Skrb za razvoj in osebno rast zaposlenih	Spodbujanje sodelovanja in skupnosti
Medosebna in splošna družbena odgovornost		Kreiranje skrbstvene skupnosti	Spodbujanje demokratičnosti in participacije
		Delitev moči	Spodbujanje opolnomočenja podrejenih ter vzgoje in skrbi Stremljenje k rezultatom, ki prinašajo spremembe

Vir: Calas in Smircich (1996, 228).

Neenakopravnost med spoloma v organizacijah feministične teorije obravnavajo različno. Različne feministične teorije predlagajo različne načine, kako bi se odpravil slabši položaj žensk v organizacijah, saj tudi izvor problema vidijo v različnih elementih. Pregled različnih pristopov k reševanju problema neenakosti med spoloma v organizacijah na podlagi posamezne feministične teorije je povzet po Calasovi in Smircichovi (2006, 285–328) in je predstavljen v nadaljevanju.

Liberalni feminizem pojmuje spol kot biološko danost, ki se v procesu socializacije nato konstruira v moški ali ženski spol. Liberalni feminizem je kritičen do spolne segregacije dela, tako vertikalne kot horizontalne, saj vodi do plačnih vrzeli, steklenih stropov, steklenih sten ipd., kjer so povsod v slabšem položaju ženske. Rešitve vidi v opolnomočenju žensk, tako da bi imele več moči v procesih sprejemanja odločitev. Vzporedno s spremembami zakonodaje (npr. enako plačilo za enako delo, enake možnosti za dodatna izobraževanja in napredovanja, povečanje števila zaposlenih žensk) naj bi odpravili neenakosti med spoloma na področju dela in organizacij. Liberalni feminizem je s strani drugih feministk kritiziran predvsem zato, ker pod vprašaj ne postavlja razmerij moči. Ne kritizira namreč hierarhične delitve dela in ločitve zasebne in javne sfere. Poleg tega bi tovrstne rešitve prinesle izboljšanje položaja zgolj belkam srednjega razreda, saj zanemarja razlike med ženskami po vidiku rase in ekonomskem statusu.

Radikalne feministke vidijo v spolu temelj stratifikacije v družbi. Vendar pa naravna danost spola ni glavni vzrok za moško dominacijo. Menijo, da je izključitev žensk iz javne sfere povzročila razlike v socializaciji žensk. Tako so ženske, ko so vendarle vstopile v organizacije, ki so bile do takrat pod dominacijo moških, postale marginalizirane. Radikalne feministke nadalje menijo, da so ravno zaradi drugačne socializacije ženske boljše pri kreiranju demokratične, participativne, nehierarhične organizacije (Savage in Witz 1992). Rešitve vidijo v organizacijah, kjer bi bile v središču ženske vrednote. V teh organizacijah ne bi bilo vodenja in posebnih struktur, s čimer bi odpravili moške vrednote, ki trenutno vodijo organizacije kot npr. tekmovalnost, vodenje, hierarhija ipd. Po mnenju radikalnih feministk lahko dosežemo enakopravnost med spoloma le preko androgenosti, torej da se ljudi ne definira na podlagi njihovega spola kot »žensko« ali »moškega«, ampak zgolj kot človeka.

Za razliko od liberalnega in radikalnega feminizma pa se psihoanalitični feminizem usmerja na psihološke vidike razvoja spolov znotraj patriarhalne strukture. Menijo, da so ženske zaradi patriarhalne družbe, v kateri živimo, socializirane na bolj pasiven način, pri čemer naj bi bili različni dosežki in vodstvene spretnosti zanje nepotrebni. Posledica tega pa je inferioren položaj žensk v organizacijah. Rešitve vidijo v spremembah socializacijskega procesa, tako da bi se ženske lažje prilagodile moško dominiranim organizacijam. S strani drugih feministk je psihoanalitični feminizem naletel na kritiko, ker ne vidi potrebe po spremembi hierarhične strukture v organizacijah in tako negira problem moči. Poleg tega gre za popolno prilagajanje enega spola drugemu, saj psihoanalitični feminizem ne predvideva sprememb obstoječih organizacijskih praks tako, da bi le-te upoštevale ženske vrednote.

Marksistični feminizem za neenakopravnost med spoloma ne krivi samo moških. Spol namreč percipira podobno kot družbeni razred. Marksistične feministke menijo, da ženske nosijo dvojno breme tako spolne kot razredne stratifikacije. Kritizirajo liberalne feministke, ker sprejemajo hierarhične strukture in kapitalistično produkcijo in ker podcenjujejo moč patriarhata. Kritizirajo tudi ignoranco liberalnih feministk do problema ženskega neplačanega (domačega) dela. Rešitve vidijo zgolj v konkretnih spremembah ekonomije in politike.

Socialistični feminizem se je pojavil v zgodnjih sedemdesetih letih. Kritizira kapitalistično ekonomijo, saj jo povezuje z obstojem patriarhata. Poleg kapitalizma so glavne teme socialističnih feministk tudi rasizem in seksizem. Kritizirajo pa tudi marksistične feministke, saj naj bi njihov pogled zanemarjal probleme spola in se primarno fokusiral predvsem na družbeni razred. Socialistični feminizem za razliko od ostalih do sedaj predstavljenih prvi upošteva tudi razredne razlike. Moška dominacija v družbi naj bi bila predvsem posledica družbenih praks in ne bioloških razlik. Razlike med spoloma naj bi se torej producirale namenoma, z namenom doseganja čim boljših ekonomskih učinkov. Zasebno sfero primerjajo z javno sfero dela. Tako kot namreč patriarhat omogoča možu, da ima dominantni položaj nad ženo v zasebni sferi, tako mu daje kapitalizem možnost, da dominira nad ženskami v javni sferi dela. Socialistične feministke vidijo rešitve v ženskih vrednotah in spretnostih, s pomočjo katerih bi se lahko oblikovale brezrazredne in brezspolne organizacijske strukture. Posledica tega bi bila odprava spolne delitve dela. Feminizirani poklici bi bili tako plačani enakovredno kot poklici, ki jih opravljajo

večinoma moški. Temelj za oblikovanje plače bi torej ne bile identične spretnosti med spoloma, ampak primerljive spretnosti. Socialistične feministke so zagovarjale tudi vrtce v bližini delovnih mest (ali pa kar v organizaciji sami), fleksibilni delovni čas ter enakopravno delitev dopusta za nego in varstvo otroka med staršema. Po tej teoriji ne gre za spreminjanje enega ali drugega spola, ampak za spremembo institucionalnih omejitev, ki kreirajo stereotipe o spolih.

Postmoderni feminizem se za razliko od ostalih feminističnih teorij osredotoča na presek več kompleksnih družbenih odnosov. Ostale teorije kritizira ravno zaradi njihove osredotočenosti na eno privilegirano analitično kategorijo – spol. Postmoderni feminizem namreč v svojih analizah upošteva še vidike razreda, etnične pripadnosti, rase in starosti. Postmoderne feministke menijo, da je znanje tisto, ki kreira razmerja moči v organizaciji in posledično tudi izloči določene skupine iz organizacije – kot npr. ženske, pripadnike manjšin in starejše. Poudarek dajejo tudi na razmerja moči v organizacijah in posledično hierarhični strukturi organizacij. Rešitve vidijo v dekonstrukciji obstoječih prepričanj in prevladujočih pogledov. Tako bi se premaknili iz dualističnega pogleda (moški/ženska) na nove načine razmišljanja.

Postkolonialni feminizem je najmlajši izmed feminističnih teorij. Nastal je kot posledica kritik feministk tretjega sveta na teorije feministk zahodnega sveta. Le-te naj bi se namreč osredotočale predvsem na interese heteroseksualnih belk srednjega razreda. S socialističnimi feministkami se strinjajo o problematičnosti kapitalistične ekonomije, kolonializma in spolne stratifikacije. Omenjene probleme analizirajo v luči razlik med »prvim« in »tretjim« svetom. Rešitve neenakosti vidijo v novih načinih organizacije celotnega sveta in podpirajo nova družbena gibanja v tej smeri.

Elyeva in Meyersonova (2000, 5–9) sta različne poglede na enakopravnost med spoloma ter pristope k dosegu te enakopravnosti združili v tri t. i. okvirje ter dodali še lasten, četrti okvir, ki predstavlja bistveno drugačen pristop k neenakosti med spoloma v organizacijah (glej Tabela 3.2).

Prvi okvir sta poimenovali »popraviti ženske« in izhaja iz liberalnega feminizma. Preko procesa socializacije se razvijejo določene spretnosti in sposobnosti, ki se razlikujejo glede na spol. To običajno pomeni, da so moški v primerjavi z ženskami boljše opremljeni za

delovanje v poslovnem svetu. Spretnosti in sposobnosti, potrebne za uspešno udejstvovanje v poslovnem svetu, naj bi namreč bile pri ženskah manj pomembne. Okvir se nanaša na »popravljanje žensk«, kar v bistvu pomeni, da se pričakuje, da ženske razvijejo potrebne spretnosti in tako bolj kompetentno vstopijo v organizacije. Rešitev naj bi torej bila v izobraževanju in dodatnem izpopolnjevanju žensk, da bodo lahko konkurenčne moškimi (predvsem za vodilne položaje). Avtorici ugotavljata, da ob takem načinu reševanja problema neenakosti ostajajo organizacijske prakse in strukture nedotaknjene. Gre torej zgolj za asimilacijo žensk obstoječim modelom, pogojem in strukturam, ki pomenijo le minimalen premik na bolje.

Drugi okvir avtorici imenujeta »ceniti ženstveno« in je skoraj popolno nasprotje prvemu okvirju. Gre za t. i. »slavljenje« razlik med spoloma. Specifične lastnosti žensk, predvsem njihova usmerjenost na odnose v organizaciji, naj bi pomenile efektiven in močno potreben nov stil vodenja. Gre torej za potrebo po višjem cenjenju ženske perspektive, kar bi dosegli z dviganjem zavesti (izobraževanjem) na področju razlik med spoloma. Vendar pa avtorici ugotavljata, da »samo prepoznavanje nečesa kot vrednega še ne pomeni, da to resnično postane vredno« (Fletcher in Jacques v Ely in Meyerson 2000, 7). Slabost pristopa je tudi, da se lahko na ta način še bolj spodbuja obstoj spolnih stereotipov in neenakega razmerja moči med spoloma, saj se ženski atributi izražajo zgolj v najbolj marginalnem smislu – kot nasprotje obstoječih organizacijskih norm.

Okvir »zagotavljanja enakih možnosti« je tretji okvir, ki sta ga opredelili omenjeni avtorici. Fokus okvirja je na strukturnih ovirah, s katerimi se soočajo ženske pri zaposlovanju in napredovanju. Razlike med ženskami in moškimi naj bi po tej teoriji izvirale iz razlik v priložnostih in moči, ki jo ima posamezen spol. Gre za obstoj neformalnih struktur, ki dajejo moškimi boljše možnosti dostopa do informacij in podpore. Ženske imajo slabše razvite neformalne strukture, poleg tega pa na višjih položajih tudi »izpadajo« (Kanter 1977). Cilj intervencij bi torej moral biti, da se oblikujejo enake možnosti za oba spola tako, da se odpravijo te strukturne prepreke. Avtorici ugotavljata, da so intervencije na tem področju vsekakor izboljšale materialni položaj žensk, vendar gre zopet zgolj za prilagajanje žensk obstoječim strukturam, zaradi česar so njihovi učinki omejeni. Na tak način se namreč ne vpliva na izvore moške premoči nad ženskami in družbenih interakcij, ki spodbujajo in ohranjajo status quo.

Ker so učinki omenjenih treh okvirjev pri odpravljanju neenakosti med spoloma omejeni, avtorici predlagata še četrti, revolucionarni okvir.

Gre za preskok v razmišljanju o spolu. Namesto o spolu kot individualni karakteristiki posameznika je namreč v četrtem okviru govora o spolu kot sistemskem faktorju, ki vodi do neenakosti med spoloma v organizacijah. Spol se torej smatra kot družbeni konstrukt, na katerem temelji delovanje organizacije (Kolb in drugi 2003, 13).

Za doseg enakopravnosti med spoloma v organizacijah sta Ely in Meyersonova (2000, 26) razvili metodo, ki zajema tri ponavljajoče se procese, in sicer: kritika, revizija pripovedi ter eksperimentiranje. V fazi kritike skupina, sestavljena iz zunanjih raziskovalcev ter notranjih članov organizacije, identificira tiste prakse v organizaciji, ki negativno vplivajo na enakopravnost med spoloma v organizaciji. Sledi faza revizije pripovedi, ki se prične s predstavitvijo rezultatov iz faze kritike ostalim članom v organizaciji. V tej fazi člani organizacije dobijo nov uvid v organizacijsko realnost in svoje izkušnje. Hkrati se člane organizacije spodbudi tudi k novim dialogom v zvezi s spolom, organizacijo in njeno učinkovitostjo. Na koncu, v fazi eksperimentiranja, pa člani organizacije preizkusijo nove načine opravljanja dela in preučijo posledice teh sprememb. Izsledki teh »eksperimentov« nato odprejo priložnosti za ponovno kritiko (prva faza) in ponovno diskusijo (faza dve), kar ponovno vodi do novih preizkusov (faza tri).

Četrti okvir vidi problem neenakosti med spoloma v nekih predvidevanjih, ki so globoko zakoreninjena v organizacijah in v katere nihče ne dvomi. Ravno ta predvidevanja vodijo delovanje in prakse v organizaciji. Čeprav na zunaj delujejo nevtralna in brez posebnih posledic, pa imajo različen vpliv na moške in ženske v organizaciji. Primer takega predvidevanja je neformalno pravilo, da se nagrajuje prezentnost zaposlenih. Po teh merilih je dober delavec tisti, ki je vedno na voljo in postavlja delo na prvo mesto. Taka norma privilegira tiste zaposlene, ki nimajo družinskih obveznosti (Kolb in drugi 2003, 13). Podoben primer predvidevanja navajata tudi Fletcherjeva in Elyjeva (2003, 6). Za primer postavljata vprašanje, kakšna slika se nam prikrade v misli, če pomislimo na management? Trdita, da raziskovalci predvidevajo, da bi večina ljudi videla sliko heteroseksualnega moškega, običajno belca iz srednjega ali zgornjega srednjega razreda. Zanimivo je, da take podobe ostajajo v naši percepciji kljub temu, da je danes že kar precej ženskih managerk (v ZDA npr. 46 %).

Četrty okvir torej predpostavlja, da so spremembe potrebne v osnovnih praksah in procesih ter še posebej v normah, ki so temelj teh procesov in praks, pa vanje nihče ne podvomi. S spremembo teh nevidnih norm bi se spremenila tudi razmerja med spoloma v organizacijah.

Tabela 3.2: Štirje okviri za doseganje enakopravnosti med spoloma v organizacijah

	Definicija spola	Definiranje problema	Pogled na enakopravnost med spoloma	Pristop k spremembam	Prednosti	Omejitve
Okvir 1 »popraviti ženske«	Razlike med spoloma kot rezultat socializacije	Ženskam manjkajo ustrezna znanja in spretnosti	Ni razlik med spoloma – oba spola delujeta po normativih moških	Ženske se morajo dodatno izobraziti in osvojiti potrebne spretnosti	Pomaga posameznim ženskam uspeti; formirajo se zgledi	Ohranja obstoječi sistem in moške standarde; ženske vidi kot vir problema
Okvir 2 »ceniti ženstveno«	Razlike med spoloma kot rezultat socializacije; ločene sfere delovanja	Ženske spretnosti niso cenjene	Prepoznajo se razlike med spoloma in so cenjene	Dvig zavesti in izobraževanje na področju razlik med spoloma	Dopušča različnost; ženski pristop je cenjen; veže se na sprejemanje različnosti v celotni družbi	Spodbuja stereotipe; ne posega v organizacijske procese
Okvir 3 »zagotavljanje enakih možnosti«	Razlike med spoloma pri priložnostih in moči	Strukture moči in priložnosti ponujajo ženskam slabše možnosti	Odprava strukturnih ovir	Politike za kompenziranje strukturnih ovir – pozitivna diskriminacija ipd.	Pomaga pri zaposlovanju in napredovanju u žensk; olajša usklajevanje poklicnega in družinskega življenja	Ima majhen vpliv na organizacijsko kulturo; usklajevanje poklicnega in družinskega življenja ostaja problem žensk
Okvir 4 »revidiranje organizacijske kulture«	Razlike izhajajo iz predvidevanj in prepričanj	Organizacijske prakse so oblikovane za heteroseksualnega belega moškega srednjega razreda, vendar na zunaj delujejo nevtraln	Identificiranje in revidiranje zatirajočih praks, tako da spol ne bo več vzvod moči	Proces sprememb preko treh faz: kritike, revizije pripovedi ter eksperimenta	Izpostavi domnevno nevtralnost praks, ki so zatirajoče; deluje na spremembo organizac. kulture; kontinuiran proces učenja	Odpor do velikih sprememb; proces je težko ohranjati dlje časa

Vir: Fletcher in Ely (2003, 5).

Po mnenju Ackerjeve (1990, 154) lahko spremembe na področju teorije organizacij pričakujemo zgolj s spremembo organizacij samih, tako da bodo upoštevale trenutno manjkajoči ženski vidik. Taka sprememba med spoloma bi bila radikalna, saj bi zahtevala konec organizacij kot obstajajo danes, pa tudi redefinicijo dela in delovnih razmerij. Spremenil bi se ritem in čas dela, ki bi bil skladen z ritmom privatnega življenja. Skrbstveno delo bi bilo ravno tako pomembno in nagrajeno kot druge oblike dela. Tako bi bila skrb za otroka ali ostarelo osebo ravno tako cenjena kot izdelava avtomobila ali računalniške opreme. Hierarhije v organizacijah ne bi bilo več, delavci bi bili pri odločanju samostojni. Ženske in moški bi si različna dela enakopravno delili. Oblikovala bi se neke vrste kolektivna oblika organizacije, kjer bi bila delo in intimni odnosi močno povezana, otroci bi se izobraževali nekje v bližini delovnih mest svojih staršev.

Taka sprememba bi bila res precej radikalna in mogoče tudi utopična, kar pa še ne pomeni, da ne bi pomenila spremembe na bolje.

3.3 FEMINISTIČNA TEORIJA ORGANIZACIJ IN ORGANIZACIJE JAVNE UPRAVE

Organizacije javne uprave so redko predmet proučevanj, ko gre za tematiko enakopravnosti med spoloma. Tudi feministična teorija organizacij se načeloma ne nanaša na organizacije javne uprave in jo zato lahko le deloma apliciramo na organizacije javne uprave. Dela, ki se nanašajo na vidik spola v organizacijah javne uprave, se usmerjajo predvsem v proučevanje razlik med spoloma pri zaposlovanju, izobraževanju, napredovanju, nagrajevanju ipd. (Cornwell in Kellough 1994; Lewis 1994; Kožar 2000; Seljak 2003; Chon-Kyun 2004). Posebne feministične teorije, ki bi se usmerjala na organizacije javne uprave, torej nimamo.

Opazimo lahko, da se ideje feministk na področju organizacijskih teorij ujemajo z idejami feministične teorije javnega sektorja, deloma pa tudi z načeli novega javnega managementa. Vsem je namreč skupno, da stremijo k zmanjšanju stroge birokratičnosti, večji demokratizaciji družbe in javne uprave in večji usmerjenosti k uporabnikom storitev ter njihovim potrebam.

Čeprav obstajajo določene razlike med različnimi feminističnimi teorijami in njihovim pogledom na neenakopravnost med spoloma v organizacijah, pa večinoma kritizirajo birokratsko strukturo organizacij. Birokratska struktura pa je tipična struktura organizacij javne uprave.

Alternative tipični birokratski organiziranosti, ki bi bile primerne za organizacije javne uprave, podajata Hultova in Walcott (v Hult 1990, 131–133). Definirala sta sedem strukturnih tipov, izmed katerih se trije skladajo s feminističnimi vrednotami na področju organizacij. Vsi trije tipi, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju, so kolegialne narave in usmerjeni k zmanjšanju hierarhičnosti. Težijo k egalitarnosti med zaposlenimi v organizaciji javne uprave in tistimi, ki koristijo njihove storitve. Organizacijske strukture so zasnovane tako, da spodbujajo širšo participacijo pri sprejemanju odločitev. Te tri strukturne tipe sta avtorja poimenovala: kolegialno-sporazumen, kolegialno-tekmovalen ter kolegialno-posredovalen tip.

Kolegialno-sporazumen strukturni tip najbolj ustreza strukturi organizacije kot si jo zamišljajo feministične teoretičarke. Taka organizacijska struktura deluje v smeri doseganja pristnega soglasja in ne zgolj nekih kompromisnih odločitev, ki za seboj še vedno puščajo nezadovoljstvo. V praksi se lahko ta cilj doseže tako preko neformalnih »brainstorming« sestankov ali pa z bolj formalnimi oblikami soočenja različnih individualnih preferenc in mnenj. V praksi se kolegialno-sporazumna organizacijska struktura realizira preko »krogov kvalitete« (»quality circles«)³ ali pa delavsko-vodstvenega partnerstva⁴. Oboje naj bi že bilo v praksi v organizacijah javne uprave v ZDA že od časa Clintonove administracije (Hult 1990, 132).

Kolegialno-tekmovalni strukturni tip spodbuja izražanje in raziskovanje razlik. Vključuje sodelovanje tistih, ki imajo različne interese in perspektive. Omenjena struktura je predvsem primerna za »dvig zavedanja« o razlikah, vendar pa lahko tudi zavira pogajanja in sprejem kompromisa. Za primere, ko je dogovor nujno potrebno doseči, so zato

³ Krogi kvalitete so skupina prostovoljcev – zaposlenih, ki se redno srečujejo z namenom, da analizirajo aktualne probleme v organizaciji in iščejo rešitve, ki jih nato predstavijo vodstvu (Kondalkar 2007, 282).

⁴ O delavsko-vodstvenem partnerstvu govorimo, ko se obe strani (delavci in vodstvo) zavežeta k vzajemnemu sodelovanju z namenom oblikovanja takšne organizacijske kulture, ki bo delovala v korist obeh strani (ILO, 2013).

postavljena določena pravila, npr. večina glasov. V javni upravi že obstajajo primeri delovanja, ki ustrezajo kolegialno-tekmovalnemu tipu. Gre za usklajevanje predvidene zakonodaje z interesnimi skupinami (civilno družbo), na katere bi sprejeta zakonodaja vplivala (Hult 1990, 132). Takega sodelovanja se že poslužujejo tudi organi javne uprave v Sloveniji.

Kolegialno-posredovalni strukturni tip ravno tako sooča posameznike z različnimi interesi, vendar vključuje še mediatorja – neodvisno osebo, ki vodi in usmerja člane k sprejetju kompromisa (Hult 1990, 132). Tudi v slovenski javni upravi se vedno bolj poudarja pomen mediacije pri reševanju situacij, kjer so prisotni različni interesi strank.

Vsem trem tipom je skupno, da lahko soočajo posameznike iz različnih hierarhičnih nivojev, ki so lahko del organizacije ali pa ne. Soočajo se tudi posamezniki različnih spolov, ras in družbenega razreda. Tako sodelovanje zagovarjajo tudi feministične teoretičarke, zato lahko zopet potrdimo skladanje omenjenih strukturnih tipov z idejami feministične teorije organizacij.

Niso vsi strukturni tipi primerni za vsako situacijo. Kolegialno-sporazumen strukturni tip je primeren takrat, kadar se sodelujoči strinjajo z zastavljenimi cilji, pa ne vedo, kako bi jih dosegli, in takrat, ko je način doseganja ciljev določen, pa cilji niso dovolj jasno zastavljeni. Ostala dva strukturna tipa (kolegialno-tekmovalni in kolegialno-posredovalni) pa sta primernejša, ko gre za soočanje posameznikov z nasprotujočimi se interesi (Hult in Walcott 1990, 61–71). Zavedati pa se je potrebno tudi, da je v določenih primerih tipična hierarhična struktura edina primerna. Gre predvsem za primere, ko obstaja velik konflikt interesov in bi bilo iskanje konsenza zgolj neučinkovita izguba časa (Hult 1995, 134).

V Sloveniji je reforma javnega sektorja intenzivneje potekala v letih med 2003 in 2005. Takrat se je pod vplivom novega javnega managementa (NJM) vpeljalo tudi nekaj elementov, ki se skladajo s feministično teorijo organizacije. Možnosti pa so vsekakor še odprte. Kako bi posamezni organi javne uprave lahko delovali še bolj v skladu s feministično teorijo organizacij je odvisno tudi od posameznega področja dela, ki ga pokrivajo.

4 SPOL IN JAVNA UPRAVA

Sistem javne uprave je na splošno viden kot nevtralen sistem. Ne pričakuje se, da je v sistemu kot je javna uprava prisotna kakršnakoli diskriminacija ali neenaka obravnava akterjev. Razlog za tovrstno razmišljanje gre iskati v predpostavki, da je sistem javne uprave (in podrejeno, sistem državne uprave) pri spoštovanju zakonodaje bistveno bolj dosleden od npr. drugih organizacij, ki delujejo v privatni sferi (na trgu). Poleg tega je država, ki predpise producira, hkrati tudi delodajalec in bi torej z nespoštovanjem lastnih predpisov demantirala samo sebe.

Ne zdi se torej, da bi bil v sferi javne oz. državne uprave kakršenkoli problem z vidika diskriminacije, še manj pa na področju razlik med spoloma. Redke so raziskave, ki se osredotočajo na dimenzijo spola znotraj sistema javne oz. državne uprave. Tako je Seljak (2003) pri analizi diskriminacije žensk v javni upravi v primerjavi z diskriminacijo žensk v celotnem gospodarstvu ugotovil, da le-te lažje dobijo zaposlitev v javni upravi, če imajo visoko izobrazbo, doktorat in magisterij in da tudi njihova povprečna plača pri taki izobrazbi presega plačo, ki jo dosegaajo ženske v celotnem gospodarstvu. Njihova plača dosega 107 % povprečne plače vseh zaposlenih žensk. Diskriminacija žensk na področju plač v javni upravi je torej manjša od tiste med vsemi zaposlenimi, kar pa ne velja za tiste ženske, zaposlene v javni upravi, ki imajo zgolj srednješolsko ali višješolsko izobrazbo. Le-te dosegaajo nižje povprečne plače od žensk z isto stopnjo izobrazbe, ki so zaposlene v privatnem sektorju (dosegaajo zgolj 82 % oz. 89 % povprečne plače vseh zaposlenih žensk).

Vidimo torej lahko, da je preučevanje razlik med spoloma smiselno tudi na področju javne uprave, čeprav lahko na splošno sklepamo, da je diskriminacije in neenake obravnave manj kot pa v privatnem sektorju. Pa vendar se vidik spola le redko obravnava v sklopu proučevanja javne uprave. Trenutno je izredno malo literature, ki bi obravnavala aspekt spola znotraj javne uprave, in le nekaj je izstopajočih avtoric (npr. Camila Stivers, Mary E. Guy, Janet R. Hutchinson, DeLysa Burnier), ki se ukvarjajo z navedeno tematiko oz. se zavzemajo, da bi se javna uprava reformirala v skladu s feministično teorijo javne uprave.

4.1 FEMINISTIČNA TEORIJA JAVNE UPRAVE

Feministična teorija javne uprave ponuja nove poglede na moč in organizacije kot tudi na vodenje in profesionalnost (Stivers 2002, 2). Povezuje se s feministično teorijo organizacij, saj tudi javno upravo sestavljajo organizacije. Poleg tega se teoriji tudi vsebinsko precej prekrivata in vzroke ter rešitve neenake obravnave spolov vidita v podobnih ali istih elementih. Na žalost te ideje le stežka prodirajo v obstoječe tradicionalne poglede in predstave o javni upravi.

4.1.1 MARY PARKER FOLLETT IN FEMINISTIČNA TEORIJA MANAGEMENTA

Čeprav je živel in delovala v času znanstvenega managementa, lahko Mary Parker Follett zaradi njenega zanimanja za človeško stran v organizacijah označimo kot pomembno pionirko sodobnih organizacijskih teorij in managementa. Njene ideje se sicer večinoma nanašajo na organizacije na splošno pa tudi na teme s področja države, demokracije, konfliktnih situacij. Med njimi so tudi podlage za razvoj take javne uprave, ki bi bila skladnejša z idejami, ki jih zagovarja feministična teorija javne uprave. Njene ideje zato štejejo kot podlago za razvoj tega alternativnega, »ženskega« pogleda na javno upravo. Glede tega, ali lahko Follettovo štejejo med feministke oz. ali so bile njene ideje feministične, sicer ni enotnega mnenja; mogoče predvsem zaradi tega, ker se pojma feminizem in feministično smatrata kot nekaj, kar ima negativno konotacijo, česar pa si Follettova ne zasluži (Stivers, 2002).

En izmed izstopajočih pogledov Follettove je s področja konfliktov. Follettova namreč pravi, da konflikt sam po sebi ni niti dober niti slab, ampak enostavno neizbežen. Posledice konflikta pa so lahko slabe ali dobre, odvisno od tega, kako uporabimo rezultate konflikta. Če je torej v konfliktu prišlo do novih interpretacij idej in nekih rešitev, lahko rečemo, da je konflikt imel pozitivne posledice. Če pa gre za merjenje moči in pri tem ena stran nadvlada drugo oz. se sprejme kompromis, s katerim obe strani nekaj izgubita, pa ne moremo govoriti o zadovoljivih rezultatih konflikta. Konflikt je torej lahko način, s katerim dosežemo neko harmonijo, ne samo zmago ali prilagoditev (Fry 1998, 98).

Še bolj pa je Follettova poznana po poudarjanju pomena »družbenega procesa« oz. procesa, ki se dogaja znotraj neke skupine. Zagovarja namreč stališče, da lahko posameznik resnično realizira samega sebe zgolj preko družbenih odnosov. Posameznik je

namreč družbeno bitje, ki najde svojo zadovoljitev in smisel preko interakcije v družbi oz. skupini. Ta skupina pa je kohezijska in koherentna entiteta. Prosesi znotraj take skupine lahko vodijo do sprememb v razmišljanju posameznika in dejanj, ki naj bi prinesla neko vzajemnost, skladnost in harmonijo med člani skupine. Zaradi tega Follettova vidi potencial za širše družbeno soglasje in povezanost v procesih, ki potekajo znotraj skupin, in preko katerih bi lahko prišli do produkcije idej, ki bi zagovarjale tisto, kar je najboljše za vse člane družbe. Govori tudi o recipročnem odnosu med posameznikom in družbo, pri čemer posameznik oblikuje družbo in je po drugi strani s strani družbe tudi sam oblikovan (Fry 1998, 101).

Ideje Follettove v povezavi s feminističnim pogledom na javno upravo se prepletajo predvsem na področju vodenja in avtoritete, pogleda na državo in pravo ter demokracije in participacije javnosti oz. zaposlenih pri odločanju.

Na področju nadzora in vodenja je zagovarjala horizontalni tok komunikacije kot nasprotje vertikalnemu, ki poteka po formalni verigi ukazov (torej od zgoraj navzdol). Trdi, da naj bi bil nadzor v organizaciji pluralističen in skupen in izhaja »od spodaj«. Hkrati pravi tudi, da bi avtoriteta morala slediti načelu situacije, torej da ni odvisna od pozicije posameznika, ampak od situacije in zahtev, ki izhajajo iz določene situacije. Nadalje zagovarja stališče, da je vodenje sposobnost kreirati funkcionalne enote v organizaciji, in sicer preko vzajemne kontrole in ne preko odnosov moči in ukazov, ki prihajajo s pozicij (Fry 1998, 99). Ali z drugimi besedami: »Ukazi prihajajo iz nalog, ne naloge iz ukazov« (Nickel in Eikenberry 2006, 373). Avtoriteta je po Follettovi proces odločanja in ne končni moment odločitve. Avtoriteta pripada tistim z znanjem, ne tistim, ki so na pozicijah, in zajema številne aktivnosti pred sprejemom odločitve. Hkrati pa Follettova ne zanika končne avtoritete in pravi, da so pa vendarle določena vprašanja, o katerih se mora odločati v vrhu organizacije (Fry 1998, 111).

Omenili smo že idejo Follettove v zvezi z družbenim procesom, ki se dogaja znotraj skupine ljudi. Follettova tako državo vidi kot logičen podaljšek tega družbenega procesa in kot najvišji izraz družbenega življenja. Voljo družbene skupine vidi kot voljo posameznikov znotraj skupine, ki je izražena na višjem nivoju (skupinskem). Posledično tudi državo vidi kot izraz želje posameznikov in skupin na še višjem nivoju od

skupinskega. Po mnenju Follettove se torej preko države izražajo posamezniki, ki v njej živijo. Država naj bi predstavljala izpolnitev posameznika (Fry 1998, 105).

Follettova zagovarja tudi idejo participatorne demokracije (participatory democracy). Prava demokracija je po njenem mnenju nek kontinuiran proces, preko katerega se s sodelovanjem javnosti zagotavlja vsesplošna skupna volja. (Nickel in Eikenberry 2006, 373). Prava demokracija naj bi torej bila taka, da upošteva voljo vseh državljanov. Idejo Follettove nadalje razvija Morse (2006), ki pravi, da bi bilo, če želimo zagotoviti resnično participacijo državljanov v javni upravi, potrebno najprej narediti miselni preskok. Dokler bodo namreč državljanji javno upravo dojemali kot mesto, kjer zahtevajo kar želijo in dokler bodo javni uslužbenci zgolj izpolnjevali zakonske zahteve, namreč ni mogoče pričakovati sprememb v smislu večje participacije civilne javnosti. Na tak način se namreč producira zgolj dominacija in kompromisi, ne producira pa se resnična integracija, s katero je mišljeno sodelovanje med državljanji in javnimi uslužbenci.

Realizacijo teh feminističnih konceptov managementa, ki jih lahko smiselno uporabimo tudi na področju organizacije javne uprave, je v času ameriške »progressive ere« (v letih 1890–1920), v prakso implementirala Jane Addams.

4.1.2 JANE ADDAMS IN REFORMIZEM V ZGODNJEM 20. STOLETJU

Industrijski razvoj v ZDA je imel za posledico precejšnje priseljevanje, najprej predvsem iz držav zahodne Evrope, kasneje pa tudi iz južne, vzhodne in srednje Evrope. Predvsem kasnejši priseljenci so se naseljevali v mestih in se v njih zaposlovali kot nekvalificirana delovna sila. V letu 1910 je bilo v Chicagu kar 80 % prebivalcev, ki so bili imigranti oz. njihovi otroci. Posledica tega množičnega priseljevanja je bila urbanizacija ZDA, kar je imelo za posledico tudi potrebo po vedno večji infrastrukturi in storitvenih dejavnostih v mestih. Pojavljati so se začeli rezervoarji za vodo, pa tudi javne službe kot npr. gasilci, policija, socialna oskrba ipd. (Wikipedia 2012).

Industrializirana in urbanizirana družba je s seboj prinašala tudi vedno večje probleme predvsem s področja vedno večjih premoženjskih razlik in vedno večje moči korporacij. Pojavljati so se začele reformne ideje, s katerimi bi se uničile politične korupcije, omejila korporativna moč, več poudarka pa bi se namenilo zaščiti delavcev in gradnji mostu med revnimi in bogatimi. Oblikovalo se je posebno gibanje – Settlement Movement, ki je

skrbelo predvsem za revne in imigrante na področju izobraževanja, socialne varnosti, športa in umetnosti (Wikipedia 2012).

Reformistično gibanje se je pričelo okrog leta 1880 in je svoj vrh doseglo okrog leta 1920. Priča so mu bili tako v ZDA kot tudi v Angliji. Pod vplivom tega gibanja so se začele ustanavljati t. i. hiše priseljencev (»settlement houses«) v revnih in gosto naseljenih urbanih območjih, v katerih so osebe, ki so se s priseljenci ukvarjale (t. i. »settlement workers«), tudi živele. To so bili prostovoljci in prostovoljke iz srednjega razreda, ki so revnim prebivalcem (imigrantom) iz soseke pomagali tako, da so jim delili svoje znanje in kulturo ter jim tako pomagali iz revščine. Do leta 1913 je bilo v ZDA že več kot 413 takih hiš (Wade 2005). Med osebami, ki so živele v takih hišah in se ukvarjale s priseljenci, so v Ameriki prevladovalе ženske.

Izmed vseh hiš priseljencev je najbolj znana t. i. Hull house v Chichagu, ki sta jo leta 1889 ustanovili Jane Addams in Ellen Gates Starr. Addamsova je hišo v Chichagu ustanovila po obisku prve take hiše v Londonu, t. i. Toynbee Hall. V ZDA je bila Hull house tudi prva taka hiša, namenjena revnim in priseljencem (Wade, 2005).

Urbanizacija in vedno večja koruptivnost je zahtevala določene reforme. Te reforme so imele bistven vpliv tudi na oblikovanje teorije in prakse javne uprave. Reformistične ideje tistih, ki so se s priseljenci neposredno ukvarjali, so bile alternativne tistim, ki jih je predlagal t. i. Urad za mestne raziskave v New Yorku (New York Bureau of Municipal Research). Reformistične ideje s strani urada so se namreč osredotočale predvsem na učinkovitost, zmogljivost in strokovno znanje javne uprave, torej na sam politični ustroj in metode administracije. Na drugi strani pa so se reformistične ideje, ki so vzkli v hišah priseljencev in za katere lahko rečemo, da so bile tudi feministične, osredotočale predvsem na to, da bi sistem javne uprave moral delovati v smeri zagotavljanja blagostanje za vse ljudi (Shields 2006, 420).

Addamsova je bila kritik uradnih reform in hkrati tudi skeptična, da bodo le-te prinesle potrebne spremembe in rezultate, saj niso vključevale prebivalcev (in njihovih izkušenj). Zagovarjala je torej participatorno demokracijo in poudarjala, da bi se mestna oblast (javna uprava) morala reformirati tako, da bi zagotovila prebivalcem to, kar dejansko potrebujejo – zdravstvo, izobraževanje, varne ulice, primerno hrano in zavetje. Prav njeno zagovarjanje

participatorne demokracije je temelj njenega feminističnega pogleda na javno upravo (Shields 2006, 421).

S svojim načinom razmišljanja o sistemu mestne uprave je izzvala moški pogled na obravnavano tematiko. Tako je vodenje mesta (oz. mestno upravo) označila kot »mestno gospodinjstvo« (»civic housekeeping«). Trdila je, da če bi si mesto zamišljali kot gospodinjstvo, v katerem je potrebno stalno gospodinjiti (čistiti, pospravljati ...) in skrbeti za druge, bi se razrešili številni problemi. Gre za zelo »ženski« pristop k reševanju problematike učinkovitega vodenja mesta, ki bi bilo prijazno do vseh (Shields 2010, 19).

Z idejo Addamsove se strinja tudi Camilla Stivers (2002), ki pravi, da so delavci, ki so delovali v teh hišah priseljencev, mesto videli kot dom vseh njegovih prebivalcev, kar pomeni, da o mestni upravi ne bi smeli razmišljati v smislu podjetništva ampak v smislu gospodinjstva, ki je naravnano k temu, da ustvari pogoje, pod katerimi bodo lahko vsi prebivalci živeli varno in relativno udobno.

Ena od značilnosti idej Addamsove je tudi njen način soočanja s problemi. Vedno je poskušala razumeti probleme in se vanje vživeti. Želela je razumeti in videti situacijo s strani prebivalcev. Upoštevala je njihove izkušnje in poudarjala, da so ravno te tiste, ki bi morale biti vodilo mestni upravi (Shields 2006, 433).

Follettova in Addamsova sta pripadali prvemu in drugemu valu feminizma. V sodobnejši teoriji javne uprave so tako prisotne še številne druge feministične teorije o tem, kakšna bi javna uprava morala biti, vendar so v temeljih enake. Med njimi gre za manjša odstopanja; vse teorije zagovarjajo participacijo javnosti pri odločanju in poudarjajo pomen dialoga med prebivalci in političnimi vodji. Med drugim King in Zanetti (v: Nickel in Eikenberry 2006, 374) govorita o modelu transformativne javne uprave, ki povezuje znanje in izkušnje. Zopet gre za upravo, ki upošteva feminine vrednote, torej za upravo, ki je »sodelovalna, človeška, emancipacijska, vključevalna in raznolika«.

4.1.3 CAMILLA STIVERS IN FEMINISTIČNA PERSPEKTIVA JAVNE UPRAVE

Sodobnejša avtorica s področja teorije javne uprave, za katero bi lahko rekli, da nadaljuje delo Follettove in Addamsove, je Camilla Stivers. V svojih delih poudarja, da je javna uprava v svojem bistvu moškosrediščna in da potrebujemo bolj feminini pogled na javno

upravo. Zagovarja feministično teorijo javne uprave, ki na žalost v času »progresivne ere« ni zaživela. Hkrati opozarja tudi na prispevek, ki so ga k feministični teoriji javne uprave prinesle ideje iz hiš priseljencev, čeprav so bile takrat njihove ideje več ali manj preslišane.

Javna uprava, ki bi delovala po načelih feministične teorije, je še dandanes daleč od realizacije. Gre enostavno za to, da je javna uprava dejansko maskulinizirana. Že Follettova (v Stivers 2002, 128) je ugotavljala, da so bile njene ideje zanemarjene predvsem zaradi tega, ker so bile preveč ženskvne in se niso skladale z moškim pogledom na management. Temeljne razlike med idejami »uradniških moških« in »reformističnih žensk« pri pristopu do reform je Stiversova (2000, 16) nanizala takole:

- moški pristop k reformam (»bureau men«): mesto vidijo kot podjetje, predlagajo strukturne reforme, nove metode dela, glavno pozornost namenjajo sistemu uprave, znanost vidijo kot objektivno in učinkovito, zaposlenega vidijo kot eksperta in zagovarjajo sistematizacijo, centralizacijo in nevtralnost sistema,
- ženski pristop k reformam (»settlement women«): mesto vidijo kot dom, poudarjajo potrebo po izboljšanju pogojev življenja in novih programih, glavno pozornost namenjajo skrbi za druge, znanost vidijo kot vključujočo in eksperimentacijsko, pri osebi, ki naj bi delo opravljala, izpostavljajo navadnega meščana (sosedo) in zagovarjajo humanizacijo sistema, participacijo meščanov/državljanov in samostojno odločanje, odvisno od situacije.

Stiversova v vseh svojih delih poudarja, da so bile ideje žensk v zvezi z reformo spregledane, kar je velika škoda. Javna uprava se je tako razvila v vedo, ki se posveča problemom izvršne moči bolj kot servilnosti sistema in skrbi za druge ter učinkovitosti in metodam dela bolj kot svojemu namenu. Stiversova se hkrati sprašuje tudi, ali je poudarjanje učinkovitosti, metod dela, systemske ureditve ipd. prineslo zelene rezultate v smeri večje politične odgovornosti in izboljšalo povezavo med tem, kar državljani potrebujejo in kar država zagotavlja. Izboljšave sistema Stiversova vidi v spremembi javne uprave v luči femininih vrednot in sicer tako, da bodo uradniki in državljani skupaj določili smer delovanja uprave, ki bo najbolje služila vsem (Alexander 2009, 605–606).

Da je javna uprava maskulinizirana je torej jedro problema in tisti razlog, da ki preprečuje spremembe. Organizacija javne uprave je namreč še vedno precej tipična birokratska organizacija po Webbru, ki daje poudarek na racionalnost in izključuje občutke. Taka

organizacija torej ceni kvalitete, ki se kulturno pripisujejo moškimi, kar neizbežno vodi v maskulinizacijo organizacij in posledično sistema javne uprave. Taka birokracija je samo druga oblika patriarhata (Pringle v Stivers 2002, 25).

4.2 ANDROCENTRIZEM V JAVNI UPRAVI

Poudarjanje nevtralnosti sistema javne uprave ima za posledico, da se spol znotraj teorije in sistema javne uprave le redko obravnava in se tako niti ne opazi, da je sistem dejansko moškosrediščno naravnano. Stiversova (2002) vidi temelje te moškosrediščnosti v treh elementih, po katerih javna uprava funkcionira, in sicer v kompetentnosti (oz. strokovnem znanju), vodenju in vrlinah. Vsak od teh se namreč tako ali drugače povezuje s pojmi, ki kulturno pripadajo moškemu spolu.

4.2.1 KOMPETENTNOST OZ. STROKOVNO ZNANJE

Kompetentnost javnih uslužbencev je po mnenju Stiversove (2002) problematičen način opravičevanja njihove moči. Problem vidi predvsem v tem, da gre pri tem za tako sliko javnega uslužbenca, ki privilegira moške karakteristike in deprivilegira oz. zatira ženske, poleg tega pa s tem posledično ohranja ženske v poziciji neenakosti. Pri analizi strokovnega znanja poudarja štiri aspekte, ki vsebujejo dilemo spola. Ti so objektivnost, avtonomnost, avtoriteta in bratovščina. Vsi štirje aspekti so povezani z lastnostmi, ki jih kulturno pripisujemo moškimi. Gre za to, da način razmišljanja o strokovnem znanju in kompetentnosti javnih uslužbencev ne vključuje femininih kvalitet. Posledično obstaja razhajanje med statusom ženske in statusom profesionalnega uslužbenca. Za slednjega namreč velja, da je tehnični ekspert, objektivni in nepristranski, se z lahkoto poistoveti z organizacijo in izkazuje avtonomno avtoriteto in se z lahkoto odloča samostojno in na podlagi posamezne situacije. Hkrati tudi deli pogled na svet in vrednote s svojimi enakomislečimi sodelavci in svoje delo postavlja na prvo mesto (pred drugimi, družinskimi obveznostmi).

Tako kot Stiversova (2002) lahko tudi sami ugotovimo, da so lastnosti profesionalnega uradnika ravno obratne od tistih, ki se pripisujejo ženskam. To posledično pomeni, da ženske le s težavo dosežejo taka pričakovanja, označuje se jih kot »nezadostno profesionalne«. Rešitev problema je vsekakor v miselnem preskoku, ki bo redefiniral pojem profesionalnega, kompetentnega javnega uslužbenca tako, bo le-ta vključeval tudi bolj ženske lastnosti oz. tako, da se bo tudi pojmovanje tistih pojmov, ki se povezujejo s

profesionalizmom, spremenilo v smeri, da profesionalizem ne bo več zgolj moška domena oz. lastnost.

4.2.2 VODENJE

V zvezi z vodenjem organizacij javne uprave Stiversova (2002) opozarja na to, da je tudi znotraj javne uprave pogled na vodenje tak, da ohranja obstoječe vzorce diskriminacije žensk. Neka pravila dobrega vodenja so se namreč razvila preko voditeljskih situacij, v katerih so bili vedno vodje moški, kar ima za posledico, da se vodenje povezuje s karakteristikami, ki jih kulturno pripisujemo moškim. Dejstvo pač je, da so skozi zgodovino moški zasedali vodilne položaje tako v privatnem kot javnem sektorju.

Posledično imajo ženske otežen vstop na voditeljske položaje, saj težje ustrezajo moškim normam ustreznega vodje. Kanterjeva (1993) govori o notranjih konfliktih, s katerimi se morajo soočiti ženske na vodilnih položajih, in sicer da se od njih pričakuje, da so na zunaj ženstvene, a po drugi strani delujejo na moški način. V vsakem primeru se soočajo s problemom. Če delujejo moško, so označene kot možače, če delujejo na ženstven način pa tvegajo, da bodo označene kot nedorasle vloge vodje.

Hkrati Stiversova (2002) opozarja tudi na to, da se te tipično moške karakteristike vodenja običajno vidijo kot nevtralne in zato z vidika večine neproblematične. A stereotipi so globoko usidrani v miselnost posameznikov, tako da raziskave kažejo, da čeprav ni mogoče ugotoviti bistvenih odstopanj med voditeljskim pristopom moškega ali ženske, reakcija podrejenih močno zavisi od tega, ali gre za moškega vodjo ali žensko vodjo (Austin in Leland v Stivers 2002, 75).

Stiversova (2002) celotno pojmovanje vodstva kot tudi samo potrebo po vodenju v organizacijah postavlja pod vprašaj. Sprašuje se, če bi mogoče v drugačnih pogojih lahko ugotovili, da sploh ne potrebujemo raznih vodij v organizacijah in da je lahko vodenje videno tudi drugače, ne zgolj kot nekaj, kar opisujemo z lastnostmi, ki jih kulturno pripisujemo moškim. Vodenje bi tako lahko videli kot neko koordinacijsko nalogo, ki bi jo lahko opravljali mnogi, če ne kar vsi člani določene organizacije, pač odvisno od situacije. Ta feministični pogled na vodenje pa se že povezuje z idejo Mary Parker Follett, ki dejala, da bi avtoriteta morala slediti načelu situacije, torej da ni odvisna od pozicije posameznika, ampak od situacije in zahtev, ki izhajajo iz določene situacije. A na žalost je to še dandanes

zgolj ideja in vodenje ostaja močno spolno zaznamovano in problematično za ženski spol tudi znotraj javne uprave.

4.2.3 VRLINE

Tudi na področju zaželenih vrlin javnih uslužbencev, ki je v javnosti vedno pereče vprašanje, Stiversova (2002) ugotavlja, da obstajajo dileme z vidika spola. Moralnega javnega uslužbenca (uradnika) tako razvršča v štiri modele: varuh oz. skrbnik javnih vrednot, zasledovalec slave in časti, junak in državljani.

Vrline v javnem sektorju so z vidika spolov problematične že zato, ker se smatrajo kot ženska kvaliteta, ki spada v sfero privatnega, medtem ko je javna uprava v svojem bistvu maskulinizirana. Da je temu tako, Stiversova (2002) dokazuje preko prej omenjenih modelov javnega uslužbenca, ki vsak po svoje nosi v sebi neko moškosrediščnost.

Varuh oz. skrbnik javnih vrednot in interesov je npr. izredno paternalistična figura. V zasebni sferi bi bil tak varuh oz. skrbnik v družini oče. Gre torej za patriarhalni model, ki je problematičen z vidika žensk. Dejstvo namreč je, da so se (in se mnogokrat še vedno) ženske povezovale s privatnim življenjem in se je smatralo, da je ženska naravna vloga ta, da skrbi za dom in je podrejena moškemu, ki deluje v sferi javnega. Vloga javnega uslužbenca kot varuha oz. skrbnika javnih vrednot se tako ne sklada z naravno vlogo žensk. Posledično to pomeni, da ženske težje ustrezajo temu modelu javnega uslužbenca oz. so avtomatično izrinjene, saj naj ne bi imele pravih kvalitet, da bi lahko bile varuhinje oz. skrbnice javnih vrednot in interesov.

Model javnega uslužbenca, ki si želi slave in časti, je z vidika spola ravno tako problematičen. To, da si opažen s strani občinstva, zahteva od posameznika neodvisnost, kar pa je ženskam pogosto (še posebej zgodovinsko gledano) manjkalo. Poleg tega je problem tudi v tem, da je potrebno za dosego slave investirati precej časa in energije, kar pa si ženske težko privoščijo zaradi svojih domačih obveznosti. Tudi sami stereotipi prispevajo k temu, da bi ženske model javnega uslužbenca, ki hlepi po slavi in časti, težko dosegale. Gre namreč za predpostavko, da ženske takih potreb in želja nimajo. Stereotip predpostavlja, da se ženske potrjujejo z dosežki svojega moža in sinov in jim to zadošča (Stivers 2002).

Javni uslužbenec oz. uradnik, ki bi bil viden kot junak, je po Stiversovi (2002) tak uslužbenec, ki je pripravljen žrtvovati del sebe za ideal, ki je večji od njega samega. Žrtvuje lahko čas, prijateljstvo, ugled, družino, kariero in v skrajnem primeru tudi življenje. Že na prvi pogled je jasno, da je model junaka popolnoma moškosrediščni model. Beseda junak (angl. hero) namreč že iz navade asociira na moškega. Ženska junakinja (angl. heroine) je redka in, kot pravi Stiversova (2002, 100), »zveni kot anomalija«. Da se beseda junakinja tako v angleškem kot v slovenskem jeziku pojavlja bistveno redkeje, pokaže še enostaven test zadetkov na najbolj priljubljenem internetnem iskalniku – Googlu. Ta najde 343.000 zadetkov za besedo junakinja in kar 1.330.000 zadetkov za besedo junak (13.800.000 za besedo heroine in 166.000.000 za besedo hero).

Z modelom javnega uslužbenca – državljana, je Stiversova (2002) opredelila javnega uslužbenca, ki je v bistvu državljan, hkrati pa deluje tudi v imenu drugih državljanov tako, da izvaja določene javne funkcije. Problematično z vidika spola pri tem je to, da je državljan, ki deluje javno, kulturno in zgodovinsko gledano, moški. Omejevanje žensk, da vstopajo na vidne javne položaje je še dandanes prisotno in tudi ta model je zato za ženske težko dosegljiv.

Glavni problem javne morale je torej v tem, da se vedno izhaja samo iz moških modelov in načinov delovanja. Delitev na javno in zasebno onemogoča, da bi moralnost in vrline v javnem sektorju resnično zaživele. Gre namreč za kvaliteto, ki naj bi spadala v sfero doma, za feminino lastnost, ki se ne sklada z racionalnim, razsvetljenim, sebičnim in avtonomnim moškim, ki deluje v javnosti. Predlaga, da bi, namesto ustvarjanja herojev, v javnem sektorju raje gradili in spodbujali solidarnost med ljudmi (Stivers 2002).

4.3 DELOVANJE JAVNE UPRAVE PO PRINCIPIH FEMINISTIČNE TEORIJE

V magistrskem delu smo že omenili, da se javna uprava v Sloveniji in v svetu spreminja oz. reformira in v svoje delo vnaša elemente NJM. Pod njegovim vplivom se reforme nanašajo predvsem na področje povečanja učinkovitost in večje kakovosti v javni upravi. Sicer lahko najdemo določene podobnosti s feminističnimi idejami javne uprave (npr. usmeritev k strankam, večja sploščenost organizacijske strukture, decentralizacija), ki pa še vedno ne prinašajo takih sprememb v javni upravi, kot jih zagovarjajo feministične teoretičarke. NJM sicer izziva tradicionalno patriarhalne birokratske strukture, vendar

kljub temu ohranja dominacijo moškosti, le da je prikazana v malenkost drugačni podobi (Davies in Thomas 2002, 464). Čeprav namreč NJM z diskurzom o racionalnosti in objektivnosti deluje spolno nevtralen, pa se ravno te vrednote kulturno pripisujejo moškemu spolu (Weeden 2010, 68). Gre torej bolj za zunanji izgled kot pa resnično spremembo v subkulturi organizacij.

Z vpeljavo NJM v javni sektor smo priča novi obliki »podjetniške moškosti«, ki vstopa na področje organizacij. Le-ta do neke mere nadomešča tradicionalno, birokratsko-patriarhalno moškost. Ta nova moškost je sestavljena iz dveh elementov. Prvi je zavzemanje za racionalno, preračunljivo, neusmiljeno in ciljno orientirano obnašanje, drugi pa spodbujanje prezentizma, dajanje prednosti javnemu življenju pred privatnim ter nesebična vdanost organizaciji. Oboje vodi do asimetrije na področju enakosti med spoloma, saj višja delovna mesta v organizaciji, ki so vezana na več stresa, dolge delovnike, večji individualizem in tekmovalnost, ohranjajo in spodbujajo elemente moškosti v organizacijah (Davies in Thomas 2002, 478), hkrati pa izločajo ženske iz konkurence, saj so večinoma še vedno one tiste, ki prevzemajo večji del družinskih obveznosti in torej težko dosežejo pričakovanja, postavljena z elementi »podjetniške moškosti« (Weeden 2010, 69).

NJM torej kljub določenim podobnostim s feministično teorijo organizacij ne prinaša enakih rezultatov. Poleg tega niti tradicionalna (birokratska) javna uprava niti javna uprava po konceptu NJM ne vključujeta dileme spola.

Skladno s feministično teorijo bi se morala javna uprava reformirati tako, da bi večji poudarek dajala skrbi za državljane in da bi tako skrbstveno delo postalo tudi bolj vidno in cenjeno, kar hkrati pomeni tudi, da bi glavna vrednota javnega sektorja, tako v teoriji kot tudi v praksi, postala skrb. Javna uprava, ki posnema delovanje privatnega sektorja, je neosebna, birokratska, tehnokratska in se osredotoča na učinkovitost delovanja, medtem ko feministični pogled v ospredje postavlja skrb in ne učinkovitost (Burnier 2009, 396–397).

Realnost javne uprave se vedno smatra in oblikuje kot nekaj, kar je spolno nevtralnno. Z upoštevanjem spola kot pomembne analitične kategorije bi se tako v javni upravi lahko upošteval tudi ženski vidik in ženske izkušnje, ki so trenutno spregledane. Potrebno bi bilo razviti bolj kompleksno, širše razumevanje upravne realnosti, ki bo upoštevala različnost

izkušenj, problemov in znanja tako žensk (Burnier 2012) kot tudi drugih marginaliziranih skupin (npr. temnopoltih). Feministične kritičarke javne uprave opozarjajo, da birokratska oblika organizacij in njen način delovanja ni nekaj, kar je fiksno, nespremenljivo in ne zajema samo določene perspektive. Pri tem je seveda mišljeno, da se pozablja na perspektive žensk. Hutchinsonova (2005) gre celo dlje, ko pravi, da je tudi sam spol lahko mnogovrsten in ne samo dualen (moški in ženski). Govori o anarhiji spolov in poudarja, da je dualistična konstrukcija spolov omejujoča tudi znotraj discipline javne uprave, saj »zatira osvobajajoče možnosti, ki jih ponuja priznavanje različnih spolov ženskam in moškim v njihovih težnjah po izpopolnitvi samih sebe kot individuumov, hkrati pa v sebi nosi tudi potencial za rekonstrukcijo sfere javne uprave« (Hutchinson 2005, 360).

Feministična teorija javne uprave spada v postmodernizem, za katerega je na področju javne uprave značilno, da kritizira ideje novega javnega managementa in birokratsko državo ter teži k decentralizaciji, individualizaciji in internacionalizaciji. Značilnost postmoderne javne uprave je tudi prelom s formalizmi in racionalizmom, tržno usmerjenostjo in tehnokratskostjo ter prežetost sistema javne uprave z učinkovitostjo, vodenjem in organizacijo ter kapitalistično logiko podjetništva. Za postmodernizem je značilno, da se zavzema za diskurz in poudarja vrednote (tako kot poudarja feministična teorija vrednoto skrbi za druge). Zagovorniki postmoderne teorije menijo, da je učinkovitost mogoče doseči s sodelovanjem in soglasjem ter demokratičnim upravljanjem. Ideje postmodernistov (in hkrati feministične teorije javne uprave) opozarjajo na »standpoint teorijo«, torej stališče, da samo z zunanjim opazovanjem ni mogoče pravilno razumeti delovanja ljudi, ampak je to mogoče zgolj z vidika akterjev samih (Brezovšek in Bačlija 2010).

Ideje o drugačni javni upravi, bolj skladni z ženskimi pogledi, izhajajo že iz časa »progresivne ere«, ko so tako moški kot ženske želeli predvsem zmanjšati vpliv politike na administracijo in posledično zmanjšati tudi koruptivnost. Urad za mestne raziskave v New Yorku, ki so ga zastopali večinoma moški, je za doseg tega cilja ubral drugačne poti od aktivistov, ki so delovali v hišah priseljencev, kar so bile večinoma ženske. Medtem ko so moški predlagali boljše administrativne metode dela, so ženske videle rešitev v tem, da se institucionalizirajo tiste storitve, s katerimi se izboljšuje družba in življenje revnih (Stivers 1995, 523). V tem času je bila delitev na javno in zasebno še posebej močno prisotna. Oblikoval se je celo neke vrste kult pod imenom »republikansko materinstvo« (»republican

motherhood«), s katerim naj bi opravičevali žensko izključenost iz javne sfere, saj naj bi s svojim delovanjem v privatni sferi služile državi s skrbjo za moralne državljane – njihove može in sinove (Kerber v Stivers 1995, 524). Ravno te, predpisane spolne vloge, so bile hkrati vodilo različnega pogleda žensk in moških na reforme javnega sektorja. Ženske so se kot varuhinje javne morale osredotočile na splošne družbene izboljšave. Področja, na katera so se osredotočale, so bila skrb za čistočo mesta, sodišča za mladoletne, igrišča za otroke, zdravje in skrb za revne. Njihov pogled je bil podaljsek njihove takratne naravne vloge – bilo je »javno materinstvo« (Skocpol v Stivers 1995, 525). Ideje žensk oz. aktivistov iz hiš priseljencev, ki konstruirajo feministično teorijo javne uprave, so bile bolj ciljno naravnane na področja, na katerih je bil mogoč direkten vpliv na življenje posameznikov, medtem ko so na drugi strani uradniški moški kot predpogoj za izboljšanje pogojev življenja videli ustrezno administrativno mrežo.

Feministična teorija s seboj prinaša tudi spremembe na delovnem mestu. Tako bi v javni upravi, ki bi delovala po načelih te teorije, lahko pričakovali, da bo postala organizacijska hierarhija manj toga, da bo organizacijska klima bolj kooperativna, manj tekmovalna in manj agresivna ter da bodo nove organizacijske vrednote zaupanje, odprtost in sprejemanje, ki bodo hkrati tudi nadomestile težnje po moči posameznikov (Guy 1992).

Ideje feministične javne uprave utelešajo pojme enakosti, skrbi in vzgoje, ki naj bi prevladali nad hierarhijo, neenakostjo in neosebnostjo (Ferguson v Nickel in Eikenberry 2006, 372). Na področju voditeljskih pristopov velja, da je vodenje javnih organizacij v skladu s feministično teorijo javne uprave takšno, da upošteva razlike v medosebnih odnosih ter pri konstrukciji družbene realnosti med moškimi in ženskami, da je zavezano skrbi (v smislu družbene odgovornosti do drugih in okolja), da izhaja iz načela izkušenj (na problem gleda z vidika tistega, ki problem ima), kritizira hierarhične organizacijske strukture in zagovarja pluralističen način vodenja (sodelovanje in upoštevanje različnih pogledov pri sprejemanju odločitev) (Rusaw 2005).

Nadalje Stiversova meni, da je učinkovita javna uprava tista, ki je sposobna delovati v okolju negotovosti (odločanje v skladu s situacijo, ne samo togo sledenje pravilom), ki ne ponuja samo enoznačnih rešitev, ki obvlada spretnost ustvarjalnega dialoga z uporabniki, aktivnega poslušanja in obvladovanja konfliktov in ne nazadnje, ki si upa pokazati skrb za ljudi, za katere v bistvu deluje (Alexander 2009, 606).

Feministična teorija javne uprave vsekakor deluje manj hierarhična in bolj interaktivna ter demokratična od ostalih teorij. Ne le, da vključuje tudi vprašanje spola, ampak upošteva tudi teorijo različnosti (Levine, 2010), ki opozarja tudi na razlike med samimi ženskami. Vendar pa si je potrebno priznati, da se bo realno javni sektor le s težavo transformiral iz tržnega pristopa v pristop skrbi, saj se težnje po uporabi metod privatnega sektorja vrivajo v javni sektor že vsaj 25 let. Burnierova (2009) vidi trenutni čas ekonomske krize kot primeren, da se preučijo alternativni načini razmišljanja in delovanja, saj so v času velike recesije, 75 let nazaj, v Ameriki iz krize izvlekli državo ravno javni uslužbenci, kot so Harold Ickes, David Lilenthal, Frances Perkins, Luther Gulick in Louis Brownlow. Dandanes so ekonomske moči skoncentrirane v finančnih lobijih, ki hkrati silijo državo, da sprejema vedno manj regulacij v imenu prostega delovanja trga, kar je posledično tudi prispevalo k nastanku krize (Klingner 2009, 16). Če torej pogledamo na trenutno finančno in moralno krizo, ki je nastala kot posledica dominance tržne usmerjenosti, Burnierova (2009, 399) meni, da je čas, da javna uprava zopet prevzame glavno vlogo in kontrolo nad upravljanjem z javnim planiranjem. Ekonomska kriza namreč kaže, da trgi ne morejo biti popolnoma samoregulativni in da posameznikom ni mogoče zaupati, da se bodo odgovorno obnašali brez da bi država imela nek pregled in regulacijo nad njihovim delovanjem.

V magistrskem delu bomo skladnost delovanja organov javne uprave v Sloveniji z idejami feministične teorije organizacij (in javne uprave) preverjali na primeru upravnih enot. Celoten sistem delovanja javne uprave v Sloveniji ter naš subjekt analiziranja – upravne enote – so zato podrobneje predstavljeni v naslednjem poglavju.

5 SISTEM SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Država je v bistvu »organizacija organizacij« (Bergeron v Brezovšek 2004, 14). Ker se torej magistrsko delo osredotoča na vidik spola v organizacijah države, tj. javni upravi, je pomembno, da predstavimo sistem slovenske javne uprave, znotraj katerega se moški in ženske zaposlujejo in delujejo. V nadaljevanju so zato najprej predstavljeni temeljni pojmi, ki se vežejo na področje javne uprave. Sledi predstavitev uslužbenskega sistema, saj zajema osnovne informacije, ki so pomembne za pravilno razumevanje empiričnega dela naloge, predvsem v delu, kjer preučujemo ali obstajajo neenakosti med spoloma pri zaposlenih na upravnih enotah. Predstavljena je tudi organizacija in delovanje upravnih enot, na primeru katerih se je empirični del naloge izvedel. S poglavjem o sistemu slovenske javne uprave torej opredeljujemo trenutni model slovenske javne uprave.

5.1 JAVNI SEKTOR, JAVNA UPRAVA IN DRŽAVNA UPRAVA

Prave razmejitve med javno upravo in javnim sektorjem skoraj ni. Velikokrat se pojma uporabljata kot sinonima, se pa običajno javni sektor razume širše kot javna uprava. Tako lahko rečemo, da je »javna uprava del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovati javne koristi po netržnih načelih« (Haček 2005, 25), saj nekaterih dobrin zasebna sfera ni sposobna zagotavljati. Funkcija javnega sektorja je torej zadovoljevanje potreb oz. povpraševanja, ki ga ni mogoče zadovoljiti na trgu (Ferfila in Kovač 2000, 79).

Javna uprava je v prvi vrsti sistem, preko katerega funkcionira država. Ta sistem potrebuje določeno upravljanje. Ko govorimo o upravljanju, imamo v mislih odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb. V tem smislu se upravljanje nanaša na človeške dejavnosti, ki lahko pripeljejo do zadovoljitve potreb. Proces zadovoljevanja potreb pa obsega upravljanje in dejavnost, ki jo sproži upravljanje. Lahko torej rečemo, da je upravni sistem sistem sodelovanja ljudi, njegovi elementi pa so skupine ljudi, ki so medsebojno povezane tako, da se zagotavlja najbolj optimalno doseganje skupnih ciljev (Haček in Bačlija, 2007).

Upravne organizacije, ki opravljajo družbene naloge na podlagi delitve oblasti, so podvrsta sistemov sodelovanja ljudi. Glede na procese, ki potekajo med temi sistemi sodelovanja ljudi, upravne sisteme delimo na teritorialne upravne sisteme (centralna, regionalna in lokalna uprava), funkcionalne upravne sisteme (organizacije, ki opravljajo enake funkcije)

in asociativne upravne sisteme (različne funkcije in strukture) (Pusić v Haček in Bačlija 2007, 21).

Vsi ti sistemi skupaj sestavljajo sistem javne uprave, ki jih Šmidovnik (1985) deli na štiri področja:

- državna uprava (osrednji teritorialni sistem, predvsem za izvajanje oblastnih funkcij države)
- lokalna samouprava (lokalni teritorialni upravni sistem, namenjen upravljanju družbenih zadev na lokalni ravni)
- javne službe (službe, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, torej dobrine, ki jih ni mogoče zagotoviti po načelu trženja)
- javni sektor (vse, kar je v državni lasti).

Podobno tudi drugi avtorji opredeljujejo področja in organe javnega sektorja. Tako Ferfila in Kovač (2000) javni sektor opredeljujeta kot javno upravo (ki zajema državno upravo, lokalno samoupravo in javne službe) ter politični sistem, šolstvo in raziskovalno sfero, zdravstvo in socialno varstvo ter kulturo.

Državna uprava je ožji del javne uprave. Je »del izvršilne funkcije, od katere zgornji, politični del predstavlja vlada, spodnji, strokovni del pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone« (Andoljšek in Seljak 2005, 39).

Vlada je, v skladu z Zakonom o vladi, organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije (1. člen). Vlado sestavljajo predsednica vlade ter ministri/-ce. Trenutno imamo v Sloveniji dve ministrici, in sicer za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter ministrico brez resorja za področje odnosov med RS in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med RS in Slovenci po svetu.

Na podlagi 120. člena Ustave Republike Slovenije, organizacijo uprave in njene pristojnosti določa Zakon o državni upravi. Skladno z zakonom upravne naloge opravljajo državni organi, to so ministrstva, organi v sestavi in upravne enote (14. člen). Trenutno imamo v Sloveniji 12 ministrstev, 34 organov v sestavi ministrstev in 58 upravnih enot.

5.2 PROFESIONALIZACIJA SLOVENSKE DRŽAVNE UPRAVE

Kako deluje uslužbenki sistem v slovenski javni upravi je z vidika magistrskega dela pomembno, saj predstavlja tiste elemente, po katerih bomo preverjali položaj zaposlenih glede na spol v upravnih enotah v Sloveniji. S preučitvijo zakonskih določb s področja zaposlovanja v javnem sektorju bomo tako dobili vpogled v sistem, ki omogoča oz. onemogoča diskriminacijo zaposlenih glede na spol.

»Spremembe v organiziranosti uprave ter sistem javnih uslužbencev, ki temelji na zakonitosti, strokovnosti, karieri in napredovanju so dobra podlaga za spremembe, katerih posledica bi morala biti višja raven kakovosti in seveda tudi upravne kulture in etike na vseh področjih, od sistemskih rešitev do konkretnih upravnih storitev« (Korade Purg 2004, 99).

Profesionalizacija uprave je bila izvedena s sprejemom Zakona o javnih uslužbencih (ZJU). Pred tem je namreč zakonska ureditev zaposlenih v državni organih temeljila predvsem na splošni ureditvi pravnega položaja delavcev in Zakonu o delavcih v državnih organih. Zakon o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet leta 2002, pa je jasno ločil status javnih uslužbencev od drugih delavcev in praktično v celoti uredil njihov pravni položaj. Z zakonom je bil uveden karierni sistem v upravi, ki ločuje uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbenke (Pirnat, 2011). Rečemo lahko, da je bila s sprejemom Zakona o javnih uslužbencih končana reforma uslužbenskega sistema, katere cilj je bil predvsem definiranje pojma javnega uslužbenca in pojma javnega sektorja kot tudi vzpostavitev enotnih temeljev uslužbenskega sistema za celotni javni sektor (Korade Purg, 2011).

5.2.1 USLUŽBENSKI SISTEM

Še pred sprejemom Zakona o javnih uslužbencih, kar štejemo kot prelomno točko v profesionalizaciji slovenske državne uprave, je ureditev na področju zaposlenih v javnem sektorju že imela določene elemente uslužbenskega sistema, ni pa bilo enega celovitega sistema, ampak zgolj področni zakoni in podzakonski predpisi, ki so parcialno urejali pravice in obveznosti ter postopke in pogoje zaposlovanja (npr. v vojski, policiji, carinski in davčni službi itd.).

S sprejemom Zakona o javnih uslužbencih se je uvedel uradniški sistem oz. karierni sistem v upravi, katerega bistven element je, da ločuje javne uslužbence na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence. Delitev je opravljena na podlagi nalog, ki jih opravljajo. Tako so uradniki tisti javni uslužbenci, ki opravljajo naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Drugi javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, pa so strokovno-tehnični javni uslužbenci. Med spremljajoča dela spadajo dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (Zakon o javnih uslužbencih, 23. člen).

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih v prilogi opredeljuje strokovno-tehnična delovna mesta. Zaposlene na strokovno-tehničnih delovnih mestih deli na strokovne delavce, administrativne delavce in ostale strokovno-tehnične delavce. V katalogu so opredeljena poimenovanja posameznega strokovno-tehničnega delovnega mesta, naloge posameznega strokovno-tehničnega delovnega mesta, zahtevane delovne izkušnje in stopnja izobrazbe.

Korade Purgova (2011, 129) izpostavlja bistvene novosti sistema javnih uslužbencev, in sicer:

- delitev javnih uslužbencev na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence, pri čemer je za uradnike predviden sistem nazivov in možnost napredovanja,
- ločitev politike od stroke, tako da se namesto funkcionarjev določijo najvišji uradniški položaji,
- uvedba javnega natečaja, preko katerega se izvede izbor novega zaposlenega za uradniško delovno mesto,
- izpit iz splošnega upravnega postopka kot pogoja za zasedbo uradniškega delovnega mesta,
- vzpostavitev uradniškega sveta kot samostojnega organa, katerega naloga je izbor primernih kandidatov za najvišje položaje.

Vsi ti elementi novega uslužbenskega sistema v javni upravi so prispevali k prehodu opravljanja dejavnosti v upravi od laikov oz. amaterjev na strokovne in profesionalne izvajalce. Posledična ustalitev kroga nalog in njegovih nosilcev pa je ena izmed značilnosti

moderne države. Tako nastane »nova figura – poklicni uradnik, državni uslužbenec« (Haček 2001, 40).

5.2.1.1 Javni natečaj

Sistem javnih uslužbencev mora omogočiti enakopravno dostopnost do služb v upravi vsem pod enakimi pogoji, brez možnosti različnih vplivov, vezanih na poznanstva, in brez političnih vplivov ali celo korupcije (Korade Purg 2004, 112). V ta namen ZJU uvaja načelo javnega natečaja za zaposlitev novega javnega uslužbenca na uradniškem delovnem mestu. Čeprav le-to načeloma velja le za uradniška delovna mesta, bi ga bilo smiselno upoštevati tudi pri zaposlitvah na strokovno-tehnična delovna mesta, čeprav zakon tega eksplicitno ne določa. Trenutno se zato, predvsem pa zaradi hitrejšega in lažjega postopka pri zaposlovanju strokovno-tehničnih sodelavcev v javni upravi izvede postopek na podlagi predpisov, ki urejajo delovna razmerja, in v skladu s kolektivno pogodbo za negospodarstvo.

Javni natečaj vsebuje dve fazi. V prvi fazi se preverja izpolnjevanje formalnih natečajnih pogojev, nato pa sledi izbirni postopek, ko se preko preizkusov usposobljenosti, razgovora ipd. oceni dejanska strokovna usposobljenost kandidatov (Korade Purg 2011, 131).

Javni natečaj pa ni potreben, kadar se sklepa pogodba o zaposlitvi za določen čas. Praviloma se zaposlitve v državni upravi sklepajo za nedoločen čas, hkrati pa zakon določa tudi določene izjeme, kdaj je zaposlitev lahko sklenjena zgolj za določen čas.

V primeru sklepanja delovnega razmerja za določen čas in za položajno delovno mesto (generalni direktor, generalni sekretar itd.) izjema od javnega natečaja ne velja (ZJU, 70. člen).

5.2.1.2 Nazivi in položaji

Po sklenitvi pogodbe o zaposlitvi se izbrani kandidat najkasneje v osmih dneh od dokončnosti odločbe o izbiri imenuje v naziv. Imenovanje v naziv se izvede z odločbo, iz katere izhaja, za kakšen naziv gre in kdaj je bil pridobljen. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero bo sklenil pogodbo o zaposlitvi (ZJU, 84. člen).

ZJU (85. člen) razvršča nazive v pet kariernih razredov, znotraj katerih je skupaj šestnajst stopenj nazivov. Nazivi so sledeči:

- | | |
|--|---|
| 1. nazivi prvega kariernega razreda:
naziv prve stopnje: višji sekretar;
naziv druge stopnje: sekretar;
naziv tretje stopnje: podsekretar; | 4. nazivi četrtega kariernega razreda:
naziv desete stopnje: višji referent I;
naziv enajste stopnje: višji referent II;
naziv dvanajste stopnje: višji referent III; |
| 2. nazivi drugega kariernega razreda:
naziv četrte stopnje: višji svetovalec I;
naziv pete stopnje: višji svetovalec II;
naziv šeste stopnje: višji svetovalec III; | 5. nazivi petega kariernega razreda:
naziv trinajste stopnje: referent I;
naziv štirinajste stopnje: referent II;
naziv petnajste stopnje: referent III;
naziv šestnajste stopnje: referent IV. |
| 3. nazivi tretjega kariernega razreda:
naziv sedme stopnje: svetovalec I;
naziv osme stopnje: svetovalec II;
naziv devete stopnje: svetovalec III; | |

Zakon določa tudi pogoje za imenovanje v naziv; nekateri so splošni in veljajo za vse nazive (npr. strokovni izpit iz upravnega postopka, znanje uradnega jezika, državljanstvo ipd.), za posamezen naziv pa predpisuje še dodatne pogoje, in sicer izobrazbo (npr. najmanj visoka strokovna za nazive drugega in tretjega razreda) ter dolžino delovnih izkušenj.

Specifična med uradniškimi delovnimi mesti so položajna delovna mesta, za katere ZJU (80. člen) pravi, da so to uradniška delovna mesta, na katerih se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Naštevata naslednja položajna delovna mesta: v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot; v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot; v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot; v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot; v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

Kot pogoj za zasedbo položajnega delovnega mesta se, poleg ostalih pogojev, ki veljajo za ostala uradniška delovna mesta, lahko zahtevajo še dodatna znanja iz upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter druga specialna znanja (ZJU, 81. člen).

Poleg položajnih delovnih mest obstajajo znotraj sistema javne uprave delovna mesta funkcionarjev. To so po Zakonu o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO) osebe, ki jih na funkcijo volijo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, predsednik in člani predsedstva Republike Slovenije in delegati v zborih skupščin družbenopolitičnih skupnosti, kakor tudi funkcionarji pravosodnih organov, ki jih imenujejo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, funkcionarji družbenega pravobranilca samoupravljanja, namestniki republiških sekretarjev ter generalni sekretarji Predsedstva Republike Slovenije, Skupščine Republike Slovenije, Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije. Svojo funkcijo lahko le-ti opravljajo poklicno ali nepoklicno (ZFDO, 1.člen).

5.2.1.3 Plačni razredi

Za določitev osnovne plače javnega uslužbenca je potrebno najprej ugotoviti, v katero plačno skupino in podskupino spada.

Plačne skupine in podskupine določa 7. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) (glej Prilogo Č). Uradniki na upravnih enotah spadajo v plačno skupino C in podskupino C2. Svoje delo torej lahko opravljajo v najmanj 5. plačnem razredu in v največ 55. plačnem razredu. V primerjavi z njimi strokovno-tehnični delavci na upravnih enotah spadajo v skupino J in podskupine J1, J2 in J3, odvisno od dela, ki ga opravljajo. Le-ti lahko delo opravljajo v najnižjem, prvem plačnem razredu, ter največ v 47. plačnem razredu (glej Prilogo A).

V kateri plačni razred uradnik dejansko spada, je odvisno od delovnega mesta, ki ga zaseda, ter naziva, v katerem opravlja svoje delo. Določen je izhodiščni plačni razred, ki ga uradnik pridobi z imenovanjem v posamezen naziv, ter plačni razred, ki ga uradnik lahko doseže z napredovanji v plačnih razredih znotraj istega naziva. V tarifnem delu Kolektivne pogodbe za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti je določeno, katera delovna mesta spadajo v plačno podskupino C2 in kakšen plačni razred pripada določenemu delovnemu mestu. V nadaljevanju predstavljamo tista delovna mesta iz podskupine C2, ki se pojavljajo na upravnih enotah (glej Tabelo 5.1).

Tabela 5.1: Tipična uradniška delovna mesta na upravnih enotah s pripadajočimi nazivi in plačnimi razredi

Zap. št. DM/ N	Šifra delovnega mesta	DELOVNO MESTO	Tar. razred	NAZIV	Pl. razred brez napred.	Pl. razred z napred.
1	C025004	SODELAVEC I	V	SODELAVEC I	14	24
2	C024001	SODELAVEC II	IV	SODELAVEC II	11	21
3	C025003	REFERENT	V	REFERENT I	21	28
4	C025003	REFERENT	V	REFERENT II	20	25
5	C025003	REFERENT	V	REFERENT III	19	24
6	C025003	REFERENT	V	REFERENT IV	18	23
7	C026002	VIŠJI REFERENT	VI	VIŠJI REFERENT I	23	31
8	C026002	VIŠJI REFERENT	VI	VIŠJI REFERENT II	22	27
9	C026002	VIŠJI REFERENT	VI	VIŠJI REFERENT III	21	26
10	C027005	SVETOVALEC	VII/1	SVETOVALEC I	31	38
11	C027005	SVETOVALEC	VII/1	SVETOVALEC II	29	34
12	C027005	SVETOVALEC	VII/1	SVETOVALEC III	28	33
13	C027010	VIŠJI SVETOVALEC	VII/2	VIŠJI SVETOV. I	37	43
14	C027010	VIŠJI SVETOVALEC	VII/2	VIŠJI SVETOV. II	35	40
15	C027010	VIŠJI SVETOVALEC	VII/2	VIŠJI SVETOV. III	33	38
16	C027001	PODSEKRETAR	VII/2	SEKRETAR	44	51
17	C027001	PODSEKRETAR	VII/2	PODSEKRETAR	41	46
18	C027002	SEKRETAR	VII/2	SEKRETAR	44	49

Vir: Tarifni del Kolektivne pogodbe za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti.

Uradniki na upravnih enotah lahko teoretično zasedejo najvišji naziv višji svetovalec I, ki ima lahko z vsemi napredovanji plačni razred največ 43. V nazivu podsekretar delo večinoma opravljajo načelnice in načelniki, redko pa tudi drugi zaposleni. Najvišji plačni razred, ki ga je mogoče doseči v nazivu podsekretar, je 46. V nazivu sekretar na upravnih enotah opravljajo delo zgolj načelnice oz. načelniki upravnih enot, v njem lahko z vsemi napredovanji dosežejo največ 51. plačni razred.

V nadaljevanju predstavljamo še tista delovna mesta iz skupine J, ki se načeloma pojavijo na upravnih enotah. Vsa delovna mesta iz skupine J, ki se pojavljajo na upravnih enotah, je težko zajeti oz. določiti, saj so odvisna od potreb posamezne upravne enote. Tako predstavljamo le tista strokovno-tehnična delovna mesta, ki se skoraj z gotovostjo pojavijo na vsaki upravni enoti (glej Tabelo 5.2).

Tabela 5.2: Tipična strokovno-tehnična delovna mesta na upravnih enotah s pripadajočimi nazivi in plačnimi razredi

Zap.št.	Šifra DM	DELOVNO MESTO	TR	Šifra N	NAZIV	Plačni razred brez napr.	Plačni razred z napr.
1	J024002	ADMINISTRATOR IV (II)	IV	0		11	21
2	J025002	ADMINISTRATOR V	V	0		17	27
3	J026002	ADMINISTRATOR VI	VI	0		20	30
4	J025005	DOKUMENTALIST V	V	0		16	26
5	J026003	DOKUMENTALIST VI	VI	0		20	30
6	J027001	DOKUMENTALIST VII/1	VII/1	0		25	35
7	J027002	DOKUMENTALIST VII/2	VII/2	0		30	40
8	J017016	FINANČNIK VII/1	VII/1	0		28	38
9	J017019	FINANČNIK VII/2 (III)	VII/2	0		30	40
10	J017036	KADROVIK VII/1	VII/1	0		28	38
11	J017038	KADROVIK VII/2 (III)	VII/2	0		30	40
12	J025010	POSL. SEKRETAR V	V	0		17	27
13	J026004	POSL. SEKRETAR VI	VI	0		21	31
14	J027005	POSL. SEKRETAR VII/1	VII/1	0		25	35
15	J027006	POSL. SEKRETAR VII/2	VII/2	0		30	40
16	J025012	REFERENT V	V	0		15	25
17	J023004	STROJEPISKA III	III	0		11	21
18	J024005	STROJEPISKA IV	IV	0		14	24
19	J025019	TAJNICA V	V	0		15	25
20	J023005	TEHNIČNI MANIPULANT III	III	0		9	19
21	J015002	BLAGAJNIK V	V	0		16	26
22	J016002	BLAGAJNIK VI	VI	0		20	30
23	J015008	FINANČNIK V	V	0		17	27
24	J016005	FINANČNIK VI	VI	0		21	31
25	J015011	KADROVIK V	V	0		17	27

26	J016013	KADROVIK VI	VI	0		21	31
----	---------	-------------	----	---	--	----	----

Vir: Tarifni del Kolektivne pogodbe za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti.

Izmed predstavljenih delovnih mest lahko razberemo, da lahko najvišji plačni razred z vsemi napredovanji dosežejo dokumentalist VII/2, finančnik VII/2, kadrovik VII/2 in poslovni sekretar VII/2, ki so lahko v največ 40. plačnem razredu. V primerjavi z uradniki lahko torej zaključimo, da so strokovno-tehnična delovna mesta ob upoštevanju najvišjega plačnega razreda, ki ga lahko dosežejo, nekoliko slabše plačana v primerjavi z uradniškimi delovnimi mesti.

Za bolj realno predstavo, kaj določen plačni razred pomeni, je v Prilogi C predstavljena še plačna lestvica po posameznih plačnih razredih s pripadajočo bruto plačo.

5.2.1.4 Napredovanja

Sistem javnih uslužbencev predvideva dve vrsti napredovanja. Eno je napredovanje v višji plačni razred (znotraj obstoječega naziva), drugo pa je napredovanje v višji naziv. Pri tem je potrebno opozoriti, da lahko v višji naziv napredujejo samo uradniki, torej zaposleni, ki zasedajo uradniško delovno mesto. Strokovno-tehnični delavci ne napredujejo v višji naziv, saj niti niso imenovani v nazive. V plačni razred pa lahko napredujejo vsi zaposleni, tako uradniki kot strokovno-tehnični delavci.

Pogoje za napredovanje uradnikov predpisuje Zakon o javnih uslužbencih. Napredovanje je tesno povezano z ocenjevanjem javnih uslužbencev. Po zakonu se namreč enkrat letno opravi letne razgovore in ocenjevanje javnih uslužbencev. Javni uslužbenci lahko dosežejo oceno odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. Napredovanje strokovno-tehničnih delavcev pa opredeljuje Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

Napredovanje v plačne razrede ureja Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Ta določa, da se ocene javnih uslužbencev točkujejo, in sicer ocena odlično s 5 točkami, ocena zelo dobro s 4 točkami, ocena dobro s 3 točkami in ocena zadovoljivo z 2 točkama. Javni uslužbenci lahko napredujejo, ko dosežejo predpisano število točk. Za en plačni razred napredujejo tisti, ki v napredovalnem obdobju ob prvem in drugem napredovanju dosežejo najmanj 11 točk, ob tretjem in četrtem najmanj 12 točk, ob petem

najmanj 13 točk in ob vseh nadaljnjih napredovanjih najmanj 14 točk. Javni uslužbenec napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja. Javni uslužbenec napreduje tudi, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve preteklo najmanj šest let in je v tem obdobju dosegel povprečno oceno najmanj tri. Uredba dopušča tudi napredovanje za dva plačna razreda, če ob prvem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa 15 točk (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 5. člen).

Napredovanje v nazive ureja Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Uradnik lahko napreduje v višji naziv, če izpolnjuje predpisane pogoje, in sicer da ima predpisano stopnjo izobrazbe, predpisano število let delovnih izkušenj, ki se zahtevajo za določen naziv, da se naloge, ki jih trenutno opravlja, lahko opravlja v višjem nazivu in da je dosegel primerne ocene. Tako uradnik lahko napreduje, ko v nazivu iste stopnje v času od zadnjega napredovanja trikrat doseže oceno odlično ali štirikrat najmanj oceno zelo dobro ali petkrat najmanj oceno dobro. Uradnik napreduje tudi, ko glede na točkovanje ocen, določeno v uredbi, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred, doseže 16 točk v štirih letih, pri čemer se število točk, določenih za oceno zadovoljivo, ne upošteva. V naziv druge stopnje lahko uradnik napreduje, ko petkrat doseže oceno odlično ali šestkrat najmanj oceno zelo dobro, v naziv prve stopnje pa, ko v nazivu iste stopnje sedemkrat doseže oceno odlično (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 5. člen).

Uredba daje tudi možnost hitrejšega napredovanja v eno stopnjo višji naziv v primeru, da je uradnik enkrat dosegel oceno odlično in izpolnjuje ostale pogoje za napredovanje, hkrati pa predstojnik na predlog nadrejenega ugotovi, da gre za uradnika, katerega delovne in strokovne kvalitete so izjemnega pomena za delo organa (ibid, 8. člen). Tako predčasno napredovanje ni mogoče v naziv prve stopnje.

Trenutno se določila omenjenih uredb v zvezi z napredovanjem javnih uslužbencev v plačne razrede ter uradnikov v nazive ne izvajajo, saj je Zakon o interventnih ukrepih (8. člen), ki ga je vlada sprejela leta 2010, določil, da javni uslužbenci in funkcionarji, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2011, v letu 2011 ne napredujejo v višji plačni razred. Leto 2011 se tako ne šteje v napredovalno obdobje za napredovanje v višji plačni razred. Napredovanja v višji plačni razred, v naziv in v višji naziv je zakon predvidel v letu

2012, pri čemer je določil, da javni uslužbenci in funkcionarji, ki v letu 2011 napredujejo v naziv ali višji naziv, pridobijo pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom s 1. 1. 2012. Konec leta 2011 pa je vlada sprejela Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (ZDIU12), s katerim je določila, da javni uslužbenci in funkcionarji, ki v letu 2012 napredujejo v višji plačni razred, pridobijo pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom s 1. julijem 2012. Istega dne pridobijo pravico do plače, usklajene z napredovanjem tudi javni uslužbenci in funkcionarji, ki so napredovali v letu 2011 in ki bodo do 30. junija 2012 napredovali v naziv ali višji naziv.

Dodatne omejitve za zaposlene v javnem sektorju prinaša še Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF), ki je bil sprejet konec maja leta 2012. Le-ta sicer odpravlja tretjo in četrto četrtino nesorazmerja v osnovnih plačah, vendar hkrati znižuje osnovne plače posameznih plačnih razredov za 8 %. Omejuje tudi napredovanje, tako da javni uslužbenci, ki so v letu 2012 napredovali v plačnih razredih oz. v nazivu, pridobijo pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom oz. nazivom šele s 1. junijem 2013. Poleg tega v letu 2013 ne predvideva napredovanj v višji plačni razred in višji naziv, četudi javni uslužbenec izpolnjuje pogoje za napredovanje. Hkrati se znižuje tudi regres, potni stroški in regres za prehrano.

Po pričakovanjih je vlada konec maja 2013 sprejela Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (ZIPRS1314-a), s katerim je javnim uslužbencem in funkcionarjem, ki so v letu 2012 napredovali v višji plačni razred in niso dobili pravice do plače v skladu z višjim plačnim razredom, pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom prestavila na 1. april 2014. Enako prestavlja tudi pravico do plače v skladu z napredovanjem v nazive za tiste javne uslužbenke in funkcionarje, ki so v letu 2011 in 2012 napredovali v naziv ali višji naziv in hkrati zaradi interventnih ukrepov niso pridobili pravice do plače v skladu s pridobljenim nazivom. Zakon določa tudi, da javni uslužbenci in funkcionarji, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2014, v tem letu ne napredujejo v višji plačni razred in ne napredujejo v višji naziv. Leto 2014 se ne šteje v napredovalno obdobje za napredovanje v višji plačni razred.

Glede na dosedanje izkušnje in trenutno gospodarsko stanje v naši državi lahko pred 1. aprilom 2014 pričakujem nov zakon, ki bo ponovno prestavil pravico do izplačila plač za tiste javne uslužbenke, ki so napredovali v nazivu ali plačnem razredu.

Glede na to, da javna uprava zaposluje precejšnje število žensk (le-te so konec leta 2012 predstavljale 63,5 % vseh zaposlenih v civilnem delu javne uprave), je na mestu bojazen, da bo zniževanje plač in krčenje javnega sektorja imelo bistveno večji vpliv na življenje in zaposlovanje žensk kot pa moških.

5.3 UPRAVNE ENOTE V SLOVENIJI

Upravne enote so hierarhično najnižji organ državne uprave, ki ima neposreden stik z državljanji. Dejansko so upravne enote vstopna točka, preko katere državljanji urejajo tako svoje obveznosti do države kot tudi pravice, ki jim jih priznava država. Poleg tega, da upravne enote redno poslujejo s strankami, imajo še dodatno značilnost – da so močno feminiziran organ slovenske državne uprave. Konec leta 2012 je bilo v upravnih enotah izmed vseh zaposlenih 84,3 % žensk. Ravno zaradi slednjega se magistrsko delo v empiričnem delu osredotoča tudi na to, kakšne razlike med spoloma (če sploh kakšne) lahko zasledimo pri zaposlenih na upravnih enotah v Sloveniji tako na ravni vodij (načelnikov) upravnih enot kot na ravni samih zaposlenih. Zanimiv je tudi podatek, da se je v težnji zmanjševanja državnega aparata samo na upravnih enotah stalno zniževalo število zaposlenih. Na splošno se je v primerjavi z vsemi ostalimi organi civilnega dela javne uprave v zadnjih desetih letih na upravnih enotah delež zaposlenih najbolj znižal, in sicer kar za 22 % v primerjavi z letom 2002 (Kadrovska poročila za leta 2002–2012, lastni izračun, glej Prilogo B, Tabelo B.1, B.2 in B.3).

Ker se empirični del magistrskega dela nanaša na upravne enote v Sloveniji, so v nadaljevanju predstavljene organizacija, naloge in pristojnosti upravnih enot kot jih določa zakonodaja.

5.3.1 ORGANIZACIJA IN DELOVANJE UPRAVNIH ENOT

Upravne enote so ustanovljene skladno z Zakonom o državni upravi (ZDU-1). Le-ta v 14. členu določa, da se upravne enote ustanovijo za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno. Število upravnih enot in območja, ki jih bodo zajemala, je vlada določila z Uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki

Sloveniji. Posamezna upravna enota pokriva območje ene lokalne skupnosti, lahko pa tudi več lokalnih skupnosti.

Notranjo organizacijo upravne enote določi načelnica oziroma načelnik upravne enote s soglasjem vlade (ZDU-1, 45. člen).

Vsaka posamezna upravna enota mora oblikovati akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. Tega izdelava na podlagi Zakona o državni upravi, Zakona o delavcih v državnih organih ter Uredbe o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. V skladu z Zakonom o javnih uslužbencih (21. člen) se z notranjo organizacijo določijo delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta.

Sprejeta sistemizacija se posreduje Vladi Republike Slovenije, ki v skladu z zakonom izdaja soglasje k sistemizaciji. Pred sprejemom akta o sistemizaciji mora predstojnik oz. predstojnica upravne enote pridobiti tudi mnenje reprezentativnega sindikata, ki deluje v organu (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, 3. člen).

7. člen omejene uredbe določa, da mora biti notranja organizacija organov državne uprave prilagojena poslanstvu in nalogam organa ter poslovnim procesom, ki potekajo v organu, in da mora zagotavljati strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvrševanje nalog, učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog, usmerjenost organa k uporabnikom njegovih storitev in učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.

Z notranjo organizacijo organov državne uprave se določijo notranje organizacijske enote, njihova delovna področja in njihova medsebojna razmerja, način vodenja notranjih organizacijskih enot, naloge, pooblastila in odgovornost vodij notranjih organizacijskih enot in način sodelovanja z drugimi organi in institucijami. Uredba nadalje določa, da so notranje organizacijske enote v organih državne uprave kabinet, direktorat, sekretariat, urad, sektor, inšpekcija, oddelek, center, služba, glavna pisarna, območna enota, izpostava, referat, krajevni urad, diplomatsko predstavništvo in konzulat (Uredba o notranji

organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, 9. člen).

Glede na nadaljnja določila Uredbe se znotraj upravnih enot lahko oblikujejo sektorji, oddelki in referati, glede na velikost upravne enote pa ima le-ta lahko še izpostave in krajevne urade. V zadnjem času je v smislu krčenja aparata javne uprave mogoče zaslediti tendence k ukinjanju referatov in krajevnih uradov.

Notranje organizacije upravnih enot v Sloveniji so različne in so odvisne predvsem od velikosti posamezne upravne enote. Delo velikih upravnih enot je načeloma organizirano v sektorjih, oddelkih in referatih, srednje in majhne upravne enote pa imajo zgolj oddelke in referate. Tudi vsebina dela posameznega sektorja, oddelka oz. referata je odvisna od vsake posamezne upravne enote oz. od nalog, ki jih mora izvrševati kot državni organ, oz. od storitev, ki jih mora zagotavljati lokalnemu prebivalstvu.

Večinoma so upravne enote organizirane iz oddelka za upravne notranje zadeve, oddelka za okolje, prostor in kmetijstvo ter oddelka za občo upravo ter druge upravne naloge. Večje upravne enote imajo več oddelkov (npr. ločen oddelek za prostor in za kmetijstvo), manjše pa tudi samo dva (npr. notranje zadeve in oddelek, ki zajema vse ostalo).

5.3.2 PRISTOJNOSTI IN NALOGE UPRAVNIH ENOT

Naloge upravnih enot so, da odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti in opravljajo druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja (ZDU-1, 44. člen). Upravno enoto vodi načelnik oz. načelnica.

Upravne enote opravljajo naloge pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve. Ministrstva zato dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti ter obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij, na drugi strani pa hkrati spremljajo organizacijo dela v upravnih enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari ter nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog (ZDU-1, 49. člen).

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) v 31. členu določa, da lahko upravni postopek vodi in v njem odloča samo oseba, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka. Vrsto in stopnjo izobrazbe ter vsebino strokovnega izpita predpiše vlada. Uslužbenci, ki vodijo postopke v skladu z ZUP, zasedajo uradniška delovna mesta. Ostala delovna mesta so skladno z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih strokovno-tehnična delovna mesta, za katera ni potreben izpit iz splošnega upravnega postopka.

Upravne enote torej odločajo o upravnih zadevah na prvi stopnji. Pristojno resorno ministrstvo pa je drugostopenjski organ v primeru pritožb in torej odloča o pritožbi na odločbo ali drug posamični akt, ki ga je v upravnih stvareh na prvi stopnji izdala upravna enota (ZDU-1, 52. člen in ZUP, 16. člen).

Kot že rečeno, so upravne enote večinoma organizirane iz oddelka za upravne notranje zadeve, oddelka za okolje, prostor in kmetijstvo ter oddelka za občno upravo ter druge upravne naloge. Večje upravne enote imajo več oddelkov (npr. ločen oddelek za prostor in za kmetijstvo), manjše pa tudi samo dva (npr. notranje zadeve in oddelek, ki zajema vse ostalo).

Razlike med oddelki so tako po vsebini, kot tudi po naravi dela. Na oddelku za upravne notranje zadeve prevladujejo naloge, ki so opredeljene kot enostavni upravni postopki, zahtevnejših je manj. Ta oddelek je tudi najbolj obiskan s strani strank, saj tu prebivalci dobijo nujno potrebne dokumente. Temeljne naloge oddelka so namreč izvajanje nalog s področja državljanstva in matičnih zadev, prijava in odjava prebivališča ter vodenje registra stalnega prebivalstva, izvajanje volilne zakonodaje, izvajanje nalog s področja izdaje javnih listin (potni listi, osebne izkaznice ipd.), izvajanje nalog s področja društev, javnih prireditev, shodov, nalog s področja orožja, streliva in eksplozivnih snovi, nalog s področja tujcev ter nalog s področja registracije motornih vozil in vozniških dovoljenj. Postopki na tem oddelku so načeloma hitri, stranka z enim prihodom na upravno enoto uredi vse potrebno. Postopki so močno rutinirani, samo delo pa na veliko upravnih enotah poteka »za okencem«, kar ni prijetno niti za zaposlene niti za stranko, saj ne zagotavlja prave zasebnosti.

Upravne enote imajo navadno še oddelek za okolje in prostor ter oddelek za kmetijstvo in gospodarstvo ter oddelek za splošne zadeve. Kako je posamezna upravna enota organizirana, je odvisno od nje same oz. njene velikosti ter storitev, ki jih mora zagotavljati lokalnemu prebivalstvu. V primerjavi z oddelkom za upravne notranje zadeve lahko rečemo, da imata predvsem oddelek za prostor in oddelek za kmetijstvo in gospodarstvo več zahtevnejših upravnih postopkov in posledično tudi manjši naval strank (razen v določenih obdobjih – npr. prijava pridelka na oddelku za kmetijstvo). Tako delo je navadno organizirano v posameznih pisarnah. Večinoma gre namreč za zahtevnejše postopke, ko je potrebno vlogo pregledati, pridobiti ustrezna dokazila, po potrebi pa mora stranka vlogo še razjasniti, dopolniti ali popraviti. Vloga ni rešena takoj, ampak v zakonskem roku (30 oz. 60 dni).

Nekaj tipičnih nalog oddelka za gospodarstvo in kmetijstvo je npr.: izvedba agrarnih operacij (komasacije, arondacije in medsebojne menjave kmetijskih zemljišč), denacionalizacije, izdaja dovoljenj za obnovo vinogradov, dovoljenj za opravljanje dopolnilne dejavnosti na kmetiji, izdajanje odločb o statusu zaščitene kmetije, izdajanje odločb in potrdil v zvezi s prometom s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami, potrditev prijave pridelka, prijava kratkotrajnega dela, vodenje registra kmetijskih gospodarstev z grafičnimi enotami rabe zemljišč (GERK-i), vodenje registra pridelovalcev grozdja in vina ipd.

Oddelek za okolje in prostor navadno zajema naloge, kot so: izdaja gradbenih dovoljenj, izdaja uporabnih dovoljenj, vodenje registra upravnikov stavb, denacionalizacija ter razlastitve in omejitve lastninske pravice s služnostjo v javno korist.

Druge naloge so po upravnih enotah organizirane v različnih oddelkih, največkrat pa ostanejo še naloge splošne narave oz. občne uprave, ki zajemajo informacije strankam, sprejem vlog, vse zadeve s področja žrtev vojnega nasilja, vojnih invalidov in vojnih veteranov, upravne overitve, izdajanje izpiskov iz elektronske zemljiške knjige, delo glavne pisarne (pošta, arhiv ipd.), druge administrativne zadeve ter finančno in kadrovske poslovanje.

Razlike med posameznimi oddelki so torej tako v vsebini dela kot tudi v načinu in naravi dela. Daleč najbolj rutinirani postopki so na oddelku za upravne notranje zadeve ter

deloma na oddelku za splošne zadeve. Ostale naloge ne morejo biti popolnoma rutinirane, saj gre za vloge, pri katerih je potrebno vlogo preučiti in njeno rešitev stranki predložiti v odločbi ali drugem upravnem aktu.

5.3.3 NOTRANJA ORGANIZIRANOST UPRAVNIH ENOT V SLOVENIJI

V Sloveniji imamo 58 upravnih enot, katerih območja so določena v skladu z Uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji. Upravne enote, ki pokrivajo večje teritorije, delujejo tudi preko izpostav in krajevnih uradov. Upravna enota Ljubljana ima, za razliko od ostalih upravnih enot v Sloveniji, zaradi velikosti teritorija, ki ga pokriva, organiziranih pet izpostav in deset krajevnih uradov. Krajevne urade ima organizirane tudi nekaj drugih upravnih enot, se pa, z namenom zmanjševanja državnega aparata, pojavljajo težnje k ukinitvi le-teh.

Notranje organizacije upravnih enot v Sloveniji so različne in so odvisne predvsem od velikosti posamezne upravne enote. Načeloma ločimo velike, srednje in majhne upravne enote, pri čemer se kot velika upravna enota šteje upravna enota, ki zajema nad 40.000 prebivalcev, majhna upravna enota pa tista, ki zajema do 20.000 prebivalcev.

Delo velikih upravnih enot je načeloma organizirano v sektorjih, oddelkih in referatih, srednje in majhne upravne enote pa imajo zgolj oddelke in referate. Tudi za referat, ki se lahko oblikuje znotraj oddelka, če je za področje sistemiziranih najmanj 5 delovnih mest, v oddelku pa najmanj 20 delovnih mest, se vedno bolj pojavljajo težnje po ukinjanju in združevanju dela in zaposlenih v večjih oddelkih.

6 FEMINISTIČNA TEORIJA JAVNE UPRAVE NA PRIMERU UPRAVNIH ENOT V SLOVENIJI

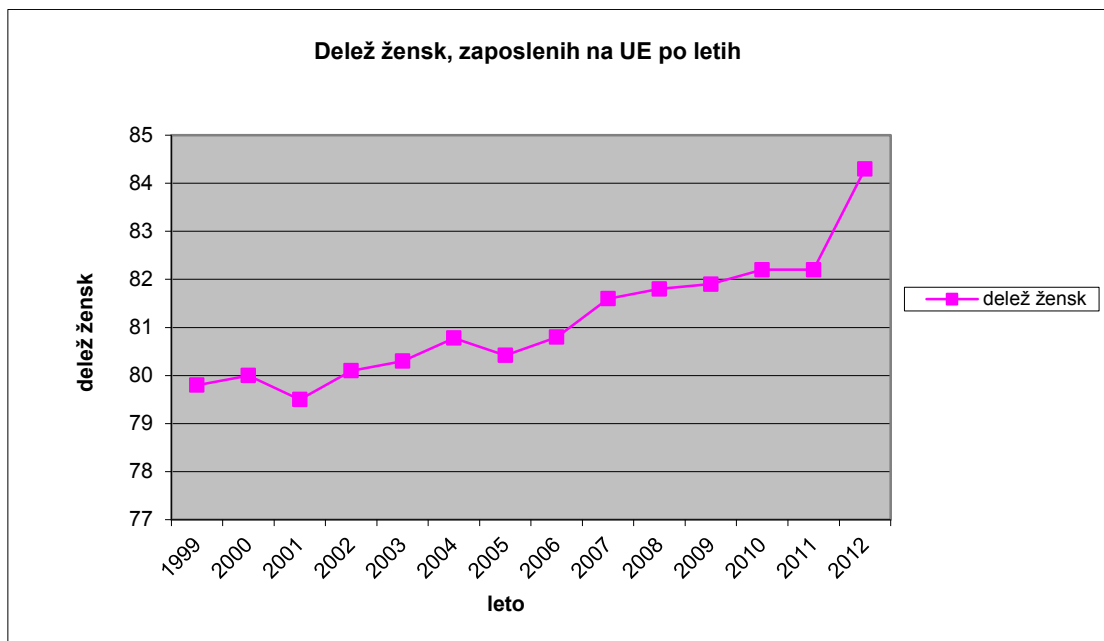
Da bi dobili odgovor na raziskovalno vprašanje, ali je delovanje slovenske javne uprave v skladu z modelom, ki ga ponuja feministična teorija javne uprave, smo opravili spletno anketo med vsemi zaposlenimi na upravnih enotah ter s strani kadrovskih služb upravnih enot pridobili podatke o morebitnih razlikah med zaposlenimi na upravnih enotah glede na spol.

Po pregledu obstoječe literature in virov s področja feministične teorije javne uprave ugotavljamo, da v Sloveniji (kot tudi v tujini) še ni bila izvedena raziskava, s katero bi ugotavljali, če je delovanje slovenske javne uprave v skladu z modelom, ki ga ponuja feministična teorija javne uprave. Glede na to se raziskava, katere rezultati so predstavljeni v nadaljevanju, kaže kot smiselna in utemeljena.

Delovanje slovenske javne uprave smo zaradi velikega obsega javne uprave preverjali na primeru upravnih enot. Pri tem se soočamo še s specifikom, da so upravne enote kot organizacije državne uprave močno feminizirane. Visok delež žensk, zaposlenih na upravnih enotah, je prisoten že od same ustanovitve upravnih enot leta 1995. Ker vemo, da je feminiziranost poklica oz. delovnega mesta lahko problematična (tako z vidika plače kot tudi ugleda), so upravne enote še dodatno zanimive v naši raziskavi.

Delež žensk, zaposlenih na upravnih enotah, je od leta 1999 z nekaj manjšimi padci stalno naraščal (glej Grafikon 6.1). Leta 1999 je bilo izmed vseh zaposlenih na upravnih enotah 79 % žensk, leta 2010 pa je delež že višji, in sicer 82 %, še večji poskok v deležu žensk pa lahko opazimo leta 2012, ko je bilo izmed vseh zaposlenih na upravnih enotah že 84,3 % žensk.

Grafikon 6.1: Število in delež žensk, zaposlenih na upravnih enotah v Sloveniji 1999–2012



Vir: Kadrovska poročila Ministrstva za javno upravo za leta 1999–2012.

Empirični del je izveden s kvantitativno metodo raziskave. V okviru raziskave se uporabljajo predvsem metoda anketnega raziskovanja, analiza primarnih virov, metode deskriptivne statistike in metode inferenčne statistike. Najprej je bilo izvedeno zbiranje kadrovskih podatkov o zaposlenih na upravnih enotah, v naslednjem koraku pa se je izvedla še spletna anketa, s katero smo ugotavljali tipična načela pri delu, prisotnost stereotipov in organizacijske principe, ki prevladujejo v upravnih enotah.

6.1 ANALIZA NAČEL IN ORGANIZACIJSKIH PRINCIPOV V UPRAVNIH ENOTAH

S pomočjo vprašalnika, namenjenega zaposlenim na upravnih enotah, smo ugotavljali tipična načela pri delu in organizacijske principe, ki prevladujejo v upravnih enotah. Anketa se je izvedla s spletnim orodjem *EnKlikAnketa(1ka)* in je zagotavljala anonimnost.

Ciljna skupina so bili vsi zaposleni na upravnih enotah. Elektronska pošta s povabilom k sodelovanju in povezavo na anketo je bila posredovana vsem upravnim enotam v Sloveniji na splošni elektronski naslov s prošnjo, da vprašalnik razpošljejo vsem zaposlenim na upravni enoti. Zbiranje podatkov je potekalo med 20. 1. 2014 in 27. 1. 2014. V tem času smo prejeli 253 anketnih vprašalnikov. Od tega je bilo 211 popolnih anketnih vprašalnikov

in 42 nepopolnih oz. delno izpolnjenih, vendar še uporabnih anketnih vprašalnikov. Z namenom povečanja stopnje odziva je bil dne 28. 1. 2014 na upravne enote preko elektronske pošte poslan dopis z zahvalo za sodelovanje, ki je bil hkrati opomnik za vse tiste, ki vprašalnika še niso izpolnili. Tako smo v času med 28. 1. 2014 in 6. 2. 2014 prejeli še 84 popolnih anketnih vprašalnikov in 11 delno izpolnjenih vprašalnikov. Skupaj smo torej prejeli 348 ustrezno izpolnjenih vprašalnikov.

Velikost ciljne populacije je po podatkih Ministrstva za pravosodje in javno upravo dne 31. 12. 2012 znašala 2.482 zaposlenih na upravnih enotah. Glede na navedeno smo z raziskavo dosegli 14,0 % stopnjo odziva.

Zaradi sklepanja iz vzorca na populacijo moramo pri opravljeni raziskavi upoštevati tudi določene omejitve oz. napake, ki načeloma nastanejo pri takem sklepanju. Te izhajajo iz nepokritja, neodgovorov, vzorčenja in merjenja (Groves, 1989, str. 11). Glede na to, da je bila raziskava izvedena s spletno anketo, se soočamo predvsem z napako nepokritja in neodgovora (missing elements). Ena upravna enota je namreč pisno zavrnila sodelovanje v raziskavi, poleg tega pa število odgovorov pri posameznem vprašanju variira, saj čisto vsi zaposleni niso odgovorili na vsa vprašanja.

Vsi podatki, ki smo jih prejeli, so se vnesli v programski paket IBM SPSS 21.0 in bili statistično obdelani na podlagi frekvenčne porazdelitve in deležev, opisne statistike in multivariantne statistične metode – metode glavnih komponent (Principal Component Analysis – PCA).

Vprašalnik je vseboval pet sklopov trditev. Prvi štirje sklopi so vsebinske narave, zadnji sklop pa vsebuje vprašanja s področja demografije. Zaradi natančnejšega merjenja in posledično večje zanesljivosti podatkov smo v raziskavi pri prvih štirih sklopih vprašanj uporabili Likertovo lestvico z intervalom od 1 do 5. V vseh navedenih sklopih smo respondente prosili, da na lestvici od 1 do 5 ocenijo, kako močno se strinjajo s posamezno trditvijo.

V prvem sklopu vprašanj o odnosih med zaposlenimi najdemo 11 trditev, s katerimi smo želeli ugotoviti, kakšni so odnosi med zaposlenimi na upravnih enotah. Ena spremenljivka je bila rekordirana (odnos11), ker je imela obrnjeno mersko lestvico in je zato višja

vrednost pomenila manjšo tekmovalnost med zaposlenimi. Označeno je tudi, s katerimi trditvami smo merili tekmovalnost (T) in s katerimi sodelovanje (S). Trditve so:

ODNOS1	Na naši upravni enoti zaposleni cenimo delo svojih sodelavcev	S
ODNOS2	Zaposleni pri delu med seboj sodelujemo	S
ODNOS3	Odnosi s sodelavci so dobri	S
ODNOS4	Zaposleni rešujemo konflikte v skupno korist	S
ODNOS5	Sodelavci na upravni enoti si medsebojno zaupamo	S
ODNOS6	Sodelavci se med seboj razumemo in spoštujemo	S
ODNOS7	Na naši upravni enoti je velik poudarek na timskem delu	S
ODNOS8	Če se sodelavcu ponudi možnost napredovanja oz. premestitve na delovno mesto z višjim nazivom, ga pri tem podpiramo	S
ODNOS9	Na naši upravni enoti je pomembno, kakšno oceno delovne uspešnosti prejme posameznik	T
ODNOS10	Sodelavci med seboj konkuriramo pri napredovanjih oz. premestitvah na delovno mesto z višjim nazivom	T
ODNOS11_R	Rekordirana spremenljivka ODNOS11: Svoje znanje sodelavci radi delimo med seboj	T

Sledi sklop vprašanj o stereotipih, ki vsebuje 18 trditev, s katerimi smo ugotavljali prisotnost stereotipnega razmišljanja in delovanja med zaposlenimi v upravnih enotah. Tudi v tem sklopu vprašanj je bila ena spremenljivka rekordirana (stereo12), ker je imela obrnjeno mersko lestvico in je višja vrednost pomenila manjšo prisotnost stereotipnega razmišljanja. Označeno je tudi, s katerimi trditvami smo merili prisotnost stereotipov glede delitve dela (SD) in prisotnost stereotipov o napredovanju (SN). Trditve so sledeče:

STEREO1	Za vodenje enostavnejših postopkov (npr. osebna izkaznica, vozniško dovoljenje) so bolj primerne ženske kot moški	SD
STEREO2	Prav je, da imajo pri napredovanju na naši UE prednost moški	SN
STEREO3	Na področju gradbenih zadev bi morali biti zaposleni večinoma moški	SD
STEREO4	Ženske na naši UE običajno prejmejo nižje ocene delovne uspešnosti kot moški	SN
STEREO5	Prav je, da na naši UE moški hitreje napredujejo kot njihove ženske sodelavke	SN
STEREO6	Moški so manj primerni za dela na področju upravnih notranjih zadev	SD
STEREO7	Bolje je, če je vodja oddelka moški kot pa ženska	SN
STEREO8	Na naši upravni enoti za informacijsko tehnologijo skrbi moški	SD
STEREO9	Bolje je, če je načelnik upravne enote moški kot pa ženska	SN
STEREO10	Moški so bolj kompetentni in kredibilni od žensk za vodenje postopkov na področju gradbenih zadev	SD
STEREO11	Tajniška dela bolje opravljajo ženske kot moški	SD

STEREO12_R	Rekordirana spremenljivka STEREO12: Moški so bolj kompetentni od žensk pri vodenju postopkov na področju upravnih notranjih zadev	SD
STEREO13	Moški potrebujejo hitra napredovanja, ženske pa ne	SN
STEREO14	Za opravljanje rutinskih del (npr. fotokopiranje ipd.) so bolj primerne ženske kot moški	SD
STEREO15	Moški na naši UE v povprečju zasedajo višja delovna mesta kot pa ženske	SN
STEREO16	Za opravljanje nalog na področju informacijske tehnologije so moški bolj kompetentni od žensk	SD
STEREO17	Moški na naši UE hitreje napredujejo kot ženske	SN
STEREO18	Na naši upravni enoti za službene avtomobile skrbi moški	SD

Tretji sklop vprašanj se nanaša na značilno delovanje v upravnih enotah, s katerim smo ugotavljali, katera načela prevladujejo pri poslovanju upravnih enot ter pri odnosu s strankami. Rekordirane so bile tri spremenljivke (delov9, delov17 in delov18), ker so imele obrnjeno mersko lestvico in je višja vrednost pomenila manjše upoštevanje specifičnih potreb in situacij strank. Označili smo tudi, s katerimi trditvami merimo skrb in pozornost do specifičnih potreb strank (SP), racionalnost in učinkovitost (RU), formaliziranost (F) in odločanje v skladu s situacijo (OS). Sklop je vseboval 18 trditev, in sicer:

DELOV1	V primeru specifičnih potreb/problemov strank se o tem na oddelku pogovorimo oz. skličemo sestanek	SP
DELOV2	Želje strank poskušamo upoštevati kolikor se da	SP
DELOV3	Pri zapletenih primerih se o zadevi pogovorimo med seboj ali skličemo sestanek	SP
DELOV4	Posebne prošnje (npr. za hitrejšo rešitev vloge) vedno obravnavamo	SP
DELOV5	V primeru posebnih stisk stranke (npr. finančna) skupaj iščemo rešitve	SP
DELOV6	Stranke poslušamo, ko nam predstavljajo svoje probleme/želje	SP
DELOV7	Vloge strank vedno rešujemo po utečenem postopku	F
DELOV8	Pri delu s strankami se izogibamo vpletanju čustev	F
DELOV9_R	Rekordirana spremenljivka DELOV9: Pri delu se ne oziramo na kazalnike uspešnosti delovanja	RU
DELOV10	Na naši upravni enoti spremljamo uspešnost delovne izvedbe z različnimi kazalniki (TQM, EFQM, benchmarking ipd.)	RU
DELOV11	Spremljamo statistične kazalnike opravljenega dela	RU
DELOV12	Pri delu upoštevamo sistem ISO	RU
DELOV13	Pri delu izboljšujemo in prenavljamo obstoječe načine in sisteme delovanja	RU
DELOV14	Izvajamo ankete o zadovoljstvu strank z našim delom	RU
DELOV15	Pri reševanju vlog se zanimamo za potrebe strank v zvezi z urejanjem formalnosti pri nas	SP

DELOV16	Pri odločanju se upošteva, da imajo stranke različne življenjske situacije	SP
DELOV17_R	Rekordirana spremenljivka DELOV17: Vlogo rešujemo po ustaljenem postopku, ne glede na njene specifikke	F
DELOV18_R	Rekordirana spremenljivka DELOV19: Življenjske situacije strank, s katerimi se soočajo, nas pri odločanju ne zanimajo in na odločitev ne vplivajo	OS

Četrti sklop vprašanj o vodenju sestavlja 15 trditev, na podlagi katerih smo ugotavljali, kakšen način vodenja prevladuje v upravnih enotah (avtoritativni/participativni). V sklopu vodenje so bile rekordirane tri spremenljivke (vodenje7, vodenje10 in vodenje13), ker so imele obrnjeno mersko lestvico in je višja vrednost pomenila manjšo prisotnost participativnega vodenja. Zaposleni so s tem sklopom vprašanj ocenjevali vodenje svojih neposredno nadrejenih. Ker načelniki nimajo neposredno nadrejenih v upravnih enotah, so bili iz tega sklopa vprašanj izključeni. Označili smo tudi, s katerimi trditvami merimo avtoritativni način vodenja (AV) in s katerimi participativni način vodenja (PV).

VODENJE1	Zaposlenim jasno pove, kaj od njih pričakuje	AV
VODENJE2	Načrtuje delo, ker želi, da bo opravljeno pravočasno	AV
VODENJE3	Z zaposlenimi se posvetuje pri reševanju problemov	PV
VODENJE4	Spoštuje in upošteva predloge in ideje zaposlenih	PV
VODENJE5	Zaposlenim natančno razloži pravila in postopke, ki naj bi jih upoštevali pri delu	AV
VODENJE6	Zahteva, da se naloge opravljajo na podlagi standardnih in enotnih postopkov	AV
VODENJE7_R	Rekordirana spremenljivka VODENJE7: S svojimi izjavami prizadene čustva zaposlenih	PV
VODENJE8	Zaposlene prosi za predloge pri opravljanju kakšne naloge	PV
VODENJE9	Je pozoren do osebnih potreb zaposlenih	PV
VODENJE10_R	Rekordirana spremenljivka VODENJE10: Zaposlenim daje nejasne zadolžitve	AV
VODENJE11	Zaposlene vpraša za nasvet, kako opraviti kakšno nalogo	PV
VODENJE12	Od zaposlenih zahteva spoštovanje internih pravil in standardov	AV
VODENJE13_R	Rekordirana spremenljivka VODENJE13: Pri delu se ne posvetuje s podrejenimi	PV
VODENJE14	Sankcionira neposlušnost	AV
VODENJE15	Ima vedno prav	AV

Z zadnjim sklopom vprašanj ugotavljamo demografijo anketirancev s petimi vprašanji zaprtega tipa, kjer je potrebno izbrati en odgovor (pri enem vprašanju je možnost več odgovorov). Vprašanja o demografiji obravnavamo kot neodvisne spremenljivke. Z njimi

zbiramo podatke o spolu, starosti, izobrazbi, nazivu, v katerem opravljajo delo, ter področju dela na upravni enoti.

Zanesljivost posamezne merske lestvice smo preverili s Cronbachovim α koeficientom. Po DeVellis (1991) uporabljamo naslednjo lestvico, s katero ugotavljamo zanesljivost vprašalnika:

Konsistenca	Cronbach
Zgledna	koeficient Cronbach alfa večji ali enak 0,80
Zelo dobra	koeficient Cronbach alfa večji ali enak 0,70 in manjši od 0,80
Zmerna	koeficient Cronbach alfa večji ali enak 0,60 in manjši od 0,70
Komaj sprejemljiva	koeficient Cronbach alfa manjši od 0,60

Ugotovimo lahko, da znaša notranja konsistenca izračunana s Cronbach α koeficientom pri sklopu odnosi 0,79 (zelo dobra), pri sklopu stereotipi 0,82 (zgledna), pri sklopu delovanje 0,74 (zelo dobra) in pri sklopu vodenje 0,83 (zgledna).

6.1.1 REPREZENTATIVNOST ODGOVOROV

Reprezentativnost odgovorov smo preverjali tako, da smo s spletnega portal Ministrstva za notranje zadeve pridobili podatke o zaposlenih na upravnih enotah, ki smo jih nato primerjali s podatki, pridobljenimi z anketo. Reprezentativnost smo preverjali po več vidikih: po spolu, starosti, vrsti delovnega mesta ter področju dela. Reprezentativnosti nismo preverjali po kriteriju dosežene stopnje izobrazbe, saj nismo uspeli pridobiti uradnih podatkov o zaposlenih na upravnih enotah glede na doseženo stopnjo izobrazbe.

Analiza potrjuje reprezentativnost odgovorov po vseh naštetih vidikih, le pri vrsti delovnega mesta se pojavi problem manjšega števila odgovorov s strani zaposlenih na strokovno-tehničnih delovnih mestih. Po prvem vidiku, spolu, nam razpršenost odgovorov prikazuje Tabela 6.1.

Tabela 6.1: Spol

Spol	Št. zaposlenih (N)	% zaposlenih	Št. respondentov (n)	% respondentov
Ženski	2092	84,3	216	83,4
Moški	390	15,7	43	16,6
Skupaj	2482	100	259	100

Vir: Kadrovsko poročilo za leto 2012 (MNZ), Anketni vprašalnik.

Naslednji vidik reprezentativnosti je starost respondentov. Razpršenost odgovorov glede na starost zaposlenih nam prikazuje Tabela 6.2.

Tabela 6.2: Starost

Starost	Št. zaposlenih (N)	% zaposlenih	Št. respondentov (n)	% respondentov
Manj kot 30 let	88	3,5	8	2,8
Od 30 do 39 let	685	27,6	68	23,7
Od 40 do 49 let	844	34,0	109	38,0
Od 50 do 59 let	806	32,5	80	27,9
Nad 60 let	59	2,4	22	7,7
Skupaj	2482	100 %	287	100 %

Vir: Kadrovsko poročilo za leto 2012 (MNZ), Anketni vprašalnik.

Naslednji vidik reprezentativnosti je vrsta delovnega mesta respondentov. V vprašalniku smo sicer zaposlene prosili, da označijo, v katerem nazivu opravljajo delo. Ker nismo uspeli pridobiti podatkov o številu zaposlenih na upravnih enotah glede na naziv, smo za ugotavljanje reprezentativnosti uporabili podatke o vrsti delovnega mesta – uradniško delovno mesto (UDM) oz. strokovno-tehnično delovno mesto (STDM). Razpršenost odgovorov glede na vrsto delovnega mesta smo opravili tako, da smo sešteli tiste zaposlene, ki so označili, da opravljajo delo v katerem izmed nazivov (uradniki), ter tiste, ki so označili v vprašalniku “drugo” (strokovno-tehnični delavci). Razpršenost odgovorov nam prikazuje Tabela 6.3.

Tabela 6.3: Vrsta delovnega mesta

Vrsta delovnega mesta	Št. zaposlenih (N)	% zaposlenih	Št. respondentov (n)	% respondentov
UDM	1933	77,9	246	87,2
STD	547	22,1	36	12,8
Skupaj	2480	100	282	100

Vir: Pregled zaposlenih v upravnih enotah na dan 31. 12. 2012 (MNZ), Anketni vprašalnik.

Zadnji vidik reprezentativnosti odgovorov je področje dela respondentov. Razpršenost odgovorov glede na področje dela nam prikazuje Tabela 6.4.

Tabela 6.4: Področje dela

Področje dela	Št. zaposlenih (N)	% zaposlenih	Št. respondentov (n)	% respondentov
Notranje zadeve	888	46,7	103	33,0
Kmetijstvo in gospodarstvo	199	10,5	37	11,9
Okolje in prostor	366	19,2	65	20,8
Splošne/skupne/druge naloge	450	23,6	107	34,3
Skupaj	1903	100	287	100

Vir: Število uradnikov na posameznem delovnem področju na dan 31. 12. 2012 (MNZ), Anketni vprašalnik.

Analiza potrjuje reprezentativnost odgovorov po navedenih vidikih.

6.1.2 OPISNA STATISTIKA

Najprej nas je zanimalo, kakšna je frekvenčna porazdelitev odgovorov pri neodvisnih spremenljivkah spol, starost, stopnja izobrazbe, naziv in področje dela respondentov.

Pri prvi neodvisni spremenljivki spol smo uporabili nominalno mersko lestvico, ki ima dva možna odgovora: ženski oz. moški. Tabela 6.5 prikazuje frekvenco in delež odgovorov glede na spol respondentov.

Tabela 6.5: Frekvenčna porazdelitev spol

Spol	f	%
Ženski	216	83,4
Moški	43	16,6
Skupaj	259	100

Vir: Anketni vprašalnik.

Ugotovimo lahko, da so anketo v večini izpolnjevale ženske (83,4 %), kar je pričakovano, saj zasedajo večino delovnih mest na upravnih enotah.

Pri drugi neodvisni spremenljivki starost smo uporabili ordinalno mersko lestvico z naslednjimi možnimi odgovori: do 30 let, od 30 do (vključno) 39 let, od 40 do (vključno) 49 let, od 50 do (vključno) 59 let ter nad 60 let. V Tabeli 6.6 je prikazana frekvenčna porazdelitev odgovorov in pripadajoč delež glede na starost respondentov.

Tabela 6.6: Frekvenčna porazdelitev starost

Starost	f	%
Manj kot 30 let	8	2,8
Od 30 do 39 let	68	23,7
Od 40 do 49 let	109	38,0
Od 50 do 59 let	80	27,9
Nad 60 let	22	7,7
Skupaj	287	100

Vir: Anketni vprašalnik.

Ugotovimo lahko, da je kolektiv na upravnih enotah razmeroma star. Večina zaposlenih je namreč starejša od 40 let.

Tudi pri tretji neodvisni spremenljivki stopnja izobrazbe smo uporabili ordinalno mersko lestvico z možnimi odgovori: srednješolska, višja, visoka strokovna, univerzitetna, magisterij ali več. Frekvence glede na izobrazbeno strukturo oz. doseženo stopnjo izobrazbe s pripadajočimi deleži so predstavljene v Tabeli 6.7. Rezultati kažejo na visoko izobrazbeno strukturo zaposlenih na upravnih enotah.

Tabela 6.7: Frekvenčna porazdelitev dosežena stopnja izobrazbe

Stopnja izobrazbe	f	%
Srednješolska	53	18,5
Višja	40	13,9
Visoka strokovna	86	30,0
Univerzitetna	84	29,3
Magisterij ali več	24	8,4
Skupaj	287	100

Vir: Anketni vprašalnik.

Pri neodvisni spremenljivki naziv smo uporabili nominalno mersko lestvico z možnimi odgovori referent, višji referent, svetovalec, višji svetovalec, podsekretar, sekretar in drugo (strokovno-tehnična delovna mesta). Frekvence s pripadajočimi deleži so predstavljene v Tabeli 6.8. Ugotovimo lahko, da so anketo izpolnjevali predvsem zaposleni na uradniških delovnih mestih, imenovani v naziv svetovalec in višji svetovalec.

Tabela 6.8: Frekvenčna porazdelitev naziv

Naziv	f	%
Referent (I, II, III, IV)	37	13,1
Višji referent (I, II, III)	20	7,1
Svetovalec (I, II, III)	78	27,7
Višji svetovalec (I, II, III)	101	35,8
Podsekretar	10	3,5
Sekretar	0	0,0
Drugo (STDM)	36	12,8
Skupaj	282	100

Vir: Anketni vprašalnik.

Pri zadnji neodvisni spremenljivki oddelek smo zopet uporabili nominalno mersko lestvico z možnimi odgovori: notranje zadeve, kmetijstvo in gospodarstvo, okolje in prostor ter splošne/skupne/druge zadeve. Nekateri zaposleni opravljajo delo na več različnih področjih/oddelkih, zato je bilo možnih več odgovorov. Frekvence in pripadajoči deleži so prikazani v Tabeli 6.9.

Tabela 6.9: Frekvenčna porazdelitev oddelkov

Področje dela	f	%
Notranje zadeve	103	33,0
Kmetijstvo in gospodarstvo	37	11,9
Okolje in prostor	65	20,8
Splošne/skupne/druge naloge	107	34,3
Skupaj	287	100

Vir: Anketni vprašalnik.

6.1.3 REZULTATI ANKETE

S posameznimi vsebinskimi sklopi vprašanj smo želeli ugotoviti, kakšni so odnosi med zaposlenimi na upravnih enotah, kakšno je prevladujoče delovanje upravnih enot, morebitno prisotnost stereotipnega razmišljanja o delitvi dela in napredovanjih ter kakšno vodenje prevladuje na upravnih enotah.

Vsak sklop vprašanj zajema večje število trditve, zato smo trditve, s katerimi merimo iste elemente združili v eno spremenljivko tako, da smo jih delili s številom vprašanj in dobili primerljiva povprečja na letvici od 1-5. Povprečja posameznih vprašanj / spremenljivk so predstavljena v Prilogi D - Priloge L.

V nadaljevanju smo nato ugotavljali ali obstaja razlika v poprečnih dveh (novo pridobljenih) odvisnih spremenljivk. V ta namen smo uporabili t-test za odvisne vzorce (»paired samples t-test«) s katerim smo ugotavljali ali se dve spremenljivki v poprečju statistično pomembno razlikujeta. Preverjali smo torej statistično pomembne razlike v povprečjih pri izbranih spremenljivkah. Za preveritev ene od hipotez smo uporabili t-test za en vzorec (»one sample t-test«).

Pri sklopu vprašanj o »vodenju« smo torej najprej trditve, ki spadajo pod posamezen način vodenja (avtoritaren oz. participativen) združili v eno spremenljivko in jih delili s številom vprašanj, da smo dobili primerljiva povprečja (glej Tabelo 6.10).

Tabela 6.10: Predstavitev povprečij za spremenljivki »avtoritativni način vodenja« in »participativni način vodenja«

	Povprečje	N	Standardni odklon	Standardna napaka

Par 1	Avtoritativni način vodenja	3,69	267	0,50	0,03
	Participativni način vodenja	3,45	267	0,69	0,04

Iz podatkov je razvidno, da prevladuje avtoritativni način vodenja. Da pa bi ugotovili ali so razlike v povprečjih statistično pomembne, ali pa so nastale zgolj slučajno, smo izvedli še t-test za odvisne vzorce (glej Tabelo 6.11 in Prilogo M).

Tabela 6.11: T-test za spremenljivki »avtoritativni način vodenja« in »participativni način vodenja«

Parni t-test				
		t	df	p-vrednost
Par 1	Avtoritativni način vodenja - Participativni način vodenja	4,896	266	,000

Iz izračuna zaključimo, da lahko na nivoju 5% tveganja trdimo, da med spremenljivkama obstaja statistično pomembna razlika ($p < 0,05$) v korist avtoritativnega načina vodenja, ki ima višje povprečje.

- Prvo hipotezo (*H1: Večina UE ima avtoritaren način vodenja.*) na osnovi predstavljenih rezultatov **potrdimo**, saj v upravnih enotah prevladuje avtoritarni način vodenja.

Pri sklopu vprašanj o »tipičnem delovanju upravnih enot« smo ravno tako najprej združili trditve, ki spadajo pod posamezno načelo (racionalnost in učinkovitost ter skrb in pozornost do specifičnih potreb državljanov). Nato smo jih delili s številom vprašanj, da smo dobili primerljiva povprečja (glej Tabelo 6.12).

Tabela 6.12: Predstavitev povprečij za spremenljivki »racionalnost in učinkovitost« ter »skrb in pozornost do specifičnih potreb«

		Povprečje	N	Standardni odklon	Standardna napaka
Par 1	Racionalnost in učinkovitost	3,65	275	0,57	0,03
	Skrb in pozornost do specifičnih potreb strank	3,85	275	0,51	0,03

Iz podatkov je razvidno, da prevladuje skrb in pozornost do specifičnih potreb državljanov. Da pa bi ugotovili ali so razlike v povprečjih statistično pomembne smo izvedli še t-test za odvisne vzorce (glej Tabelo 6.13 in Prilogo N).

Tabela 6.13: T-test za spremenljivki »racionalnost in učinkovitost« ter »skrb in pozornost do specifičnih potreb«

Parni t-test				
		t	df	p-vrednost
Par 1	Racionalnost in učinkovitost - Skrb in pozornost do specifičnih potreb strank	-5,611	274	,000

Iz izračuna zaključimo, da lahko na nivoju 5% tveganja trdimo, da med spremenljivkama obstaja statistično pomembna razlika ($p < 0,05$) v korist skrbi in pozornosti do specifičnih potreb državljanov, ki ima višje povprečje.

- Drugo hipotezo (*H2: Načela racionalnosti in učinkovitosti so pri delu javne uprave pogosteje uporabljena kot pa načela skrbi in pozornosti do specifičnih potreb državljanov.*) na osnovi predstavljenih rezultatov **zavračamo**, saj so načela skrbi in pozornosti do specifičnih potreb državljanov pri delu javne uprave uporabljena oz. prisotna v večji meri kot pa načela racionalnosti in učinkovitosti.

V istem sklopu vprašanj smo ugotavljali tudi ali prevladuje odločanje v skladu s situacijo ali pa prevladuje formaliziranost postopkov. Tudi te trditve smo najprej združili, glede na element, ki ga merijo (formaliziranost oz. odločanje v skladu s situacijo) in jih delili s številom vprašanj. Dobili smo primerljiva povprečja (glej Tabelo 6.14).

Tabela 6.14: Predstavitev povprečij za spremenljivki »formaliziranost postopkov« in »odločanje v skladu s situacijo«

		Povprečje	N	Standardni odklon	Standardna napaka
Par 1	Formaliziranost	4,15	318	0,51	0,03
	Odločanje v skladu s situacijo	3,87	318	0,52	0,03

Iz podatkov je razvidno, da prevladuje formaliziranost postopkov. Da pa bi ugotovili ali so razlike v povprečjih statistično pomembne smo izvedli še t-test za odvisne vzorce (glej Tabelo 6.15 in Prilogo O).

Tabela 6.15: T-test za spremenljivki »formaliziranost postopkov« in »odločanje v skladu s situacijo«

Parni t-test				
	t	df	p-vrednost	
Par 1	Formaliziranost – Odločanje v skladu s situacijo	7,971	317	,000

Iz izračuna lahko s 5 % tveganjem zaključimo, da med spremenljivkama obstaja statistično pomembna razlika ($p < 0,05$) v korist formaliziranosti, ki ima višje povprečje.

- Tretjo hipotezo (*H3: Ker so vsi postopki močno formalizirani, se odločanje v skladu s situacijo ne izvaja.*) na osnovi predstavljenih rezultatov **potrdimo**, saj so pri odločanju na prvem mestu formalni postopki, različne življenjske situacije strank in njihove osebne situacije se pri odločanju upoštevajo v manjši meri.

Sledil je sklop vprašanj o »tipičnem delovanju upravnih enot«. Trditve smo združili glede na element, ki ga merijo (sodelovanje oz. tekmovalnost) ter jih delili s številom vprašanj, da smo dobili primerljiva povprečja (glej Tabelo 6.16).

Tabela 6.16: Predstavitev povprečij za spremenljivki »sodelovanje« in »tekmovalnost«

		Povprečje	N	Standardni odklon	Standardna napaka
Par 1	Tekmovalnost	2,98	315	0,56	0,03
	Sodelovanje	3,73	315	0,74	0,04

Iz podatkov je mogoče razbrati, da prevladuje sodelovanje med zaposlenimi. Da pa bi ugotovili ali so razlike v povprečjih statistično pomembne smo izvedli še t-test za odvisne vzorce (glej Tabelo 6.17 in Prilogo P).

Tabela 6.17: T-test za spremenljivki »sodelovanje« in »tekmovalnost«

Parni t-test

		t	df	p-vrednost
Par 1	Tekmovalnost - Sodelovanje	-13,775	314	,000

S 5 % tveganjem torej lahko zaključimo, da med spremenljivkama obstaja statistično pomembna razlika ($p < 0,05$) v korist sodelovanja med zaposlenimi, ki ima višje povprečje.

- Četrto hipotezo (***H4: Za odnose med zaposlenimi je bolj značilna tekmovalnost kot sodelovanje.***) na osnovi predstavljenih rezultatov **zavračamo**, saj je za odnose med zaposlenimi bolj značilno sodelovanje kot tekmovalnost.

Zadnji sklop vprašanj se je nanašal na prisotnost stereotipnega razmišljanja o delitvi dela in napredovanjih. Pri tem sklopu smo vse trditve s katerimi smo merili prisotnost stereotipov združili v eno spremenljivko (»stereotipi«) (glej Tabelo 6.18).

Tabela 6.18: Predstavitev povprečja za spremenljivko »stereotipi«

	N	Povprečje	Standardni odklon	Standardna napaka
Prisotnost stereotipov	300	3,62	0,32	0,02

Za preverjanje vprašanja ali obstajajo stereotipi ali ne, smo določili hipotetično povprečje 3,5, ki določa mejo nad katero bomo rekli, da stereotipi obstajajo in nad katero bomo hipotezo potrdili, če bodo obstajale statistično pomembne razlike. Ali statistično pomembne razlike obstajajo pa smo preverili t-testom za en vzorec (glej Tabelo 6.19 in Prilogo R).

Tabela 6.19: T-test za spremenljivko »stereotipi«

t-test za en vzorec

	Test Value = 3.5		
	t	df	p-vrednost
Prisotnost stereotipov	6,611	299	,000

Iz izračuna, lahko s stopnjo tveganja 5 % ugotovimo, da statistično pomembna razlika med dejanskim povprečjem izražanja stereotipov in našim hipotetičnim povprečjem, obstaja. Tudi samo povprečje je nad 3,5.

- Peto hipotezo (*H5: Zaposleni na UE izražajo stereotipe, utemeljene na tradicionalnih spolnih vlogah v zvezi z delitvijo dela med spoloma in napredovanji.*) na osnovi predstavljenih rezultatov **potrdimo**, saj določeni stereotipi med spoloma v zvezi z delitvijo dela in napredovanji obstajajo.

6.2 VIDIK SPOLA V UPRAVNIH ENOTAH NA PODLAGI KADROVSKIH PODATKOV

S pomočjo vprašalnika, namenjenega kadrovskim službam na upravnih enotah, smo ugotavljali morebitne razlike med zaposlenimi na upravnih enotah glede na spol. Da bi dosegli čim višjo stopnjo odziva, je bil vprašalnik sestavljen tako s pomočjo spletnega orodja *EnKlikAnketa(1ka)* kot tudi v programu *Microsoft Excel*. Obe verziji vprašalnika sta bili poslani preko elektronske pošte vsem upravnim enotam v Sloveniji s prošnjo, da vprašalnik posredujejo kadrovski službi. Respondenti so vprašalnik izpolnjevali v tisti obliki, ki jim je bila bližje.

Zbiranje podatkov je potekalo med 13. in 26. februarjem 2012. V tem času smo pridobili 36 ustrezno izpolnjenih vprašalnikov, od tega 29 spletnih vprašalnikov in 8 Excelovih vprašalnikov. Skupaj smo prejeli 33 popolno izpolnjenih in 3 delno izpolnjene, vendar še uporabne vprašalnike.

Velikost ciljne populacije je znašala 58 upravnih enot. Glede na navedeno smo z raziskavo dosegli 62 % stopnjo odziva.

Zaradi sklepanja iz vzorca na populacijo moramo pri opravljeni raziskavi upoštevati tudi določene omejitve oz. napake, ki načeloma nastanejo pri takem sklepanju. Pri konkretni analizi se soočamo predvsem z napako nepokritja in neodgovora (missing elements). Dve upravni enoti sta namreč pisno zavrnila sodelovanje v raziskavi, poleg tega vse upravne enote niso veljavno odgovorile na vsa vprašanja, tako da število odgovorov pri posameznem vprašanju variira (med 32 in 35).

Pridobljeni podatki so se vnesli v program Microsoft Excel in bili statistično obdelani predvsem z izračunom deležev in njihovo primerjavo.

Vprašalnik je bil precej kompleksen in zamuden, zato smo za lažje delo pri vsakem vprašanju dodali opombo, kje v programu MFERAC⁵ najlažje in najhitreje najdejo posamezen podatek. Vprašalnik je vseboval 14 vprašanj, s katerimi smo zbrali podatke o številu zaposlenih glede na obliko zaposlitve (določen/nedoločen čas oz. polni/krajši delovni čas), glede na vrsto delovnega mesta (strokovno-tehnično delovno mesto/uradniško delovno mesto), o izobrazbi zaposlenih, spolu, izobrazbi in nazivu načelnika oz. načelnice, o številu zaposlenih glede na spol in uradniški naziv ter številu zaposlenih glede na spol in plačni razred kot tudi za podatke o razporeditvi zaposlenih glede na spol in oddelek. v katerem so zaposleni.

Podatki so se obdelali v smislu ugotavljanja razlik med spoloma v izobrazbi, plači, nazivih (vertikalna segregacija) oz. glede na delo, ki ga opravljajo (horizontalna segregacija).

6.2.1 REPREZENTATIVNOST ODGOVOROV

Reprezentativnost ogovorov smo preverjali tako, da smo s spletnega portala Upravnih enot pridobili podatek o številu upravnih enot in njihovi velikosti glede na število prebivalcev, ki jih pokriva. Podatke smo nato primerjali s številom izpolnjenih anket po velikosti upravnih enot.

Glede na število prebivalcev lahko upravne enote razdelimo na velike, srednje in male upravne enote. Med velike upravne enote prištevamo tiste, ki pokrivajo območje nad 40.000 prebivalcev, med srednje tiste, ki pokrivajo območje med 20.000 in 40.000 prebivalcev in med majhne tiste, ki pokrivajo območje do 20.000 prebivalcev. Tako imamo v Sloveniji 13 velikih upravnih enot (Ljubljana, Maribor, Kranj, Ptuj, Celje, Novo mesto, Murska Sobota, Nova Gorica, Domžale, Koper, Velenje, Škofja Loka in Žalec), 20 srednjih upravnih enot (Grosuplje, Radovljica, Kamnik, Slovenska Bistrica, Jesenice, Šmarje pri Jelšah, Krško, Ravne na Koroškem, Sežana, Lendava, Ajdovščina, Brežice, Vrhnika, Slovenske Konjice, Slovenj Gradec, Litija, Postojna, Gornja Radgona, Trebnje in Tolmin) ter 25 majhnih upravnih enot (Šentjur pri Celju, Pesnica, Lenart, Črnomelj,

⁵ Sistem Republike Slovenije, sestavljen iz več različnih baz podatkov, katere del je tudi centralna kadrovska evidenca javne uprave, kjer so zbrani podatki o zaposlenih v državni upravi.

Ljutomer, Laško, Sevnica, Trbovlje, Ormož, Kočevje, Piran, Zagorje, Idrija, Radlje, Mozirje, Cerknica, Izola, Ruše, Tržič, Ilirska Bistrica, Ribnica, Logatec, Hrastnik, Dravograd in Metlika).

Vprašalnik je izpolnilo 6 velikih upravnih enot, 13 srednjih upravnih enot ter 17 majhnih upravnih enot, torej iz vsake skupine reprezentativen vzorec.

6.2.2 REZULTATI ANKETE

Iz analize vprašalnikov je bilo najprej ugotovljeno že znano dejstvo – da so upravne enote feminizirane. Zgolj dve upravni enoti imata delež zaposlenih žensk pod 80 % (ena 70 % žensk, druga 78 % žensk), na dveh upravnih enotah pa je delež zaposlenih žensk kar 94 %.

Za določen čas je na upravnih enotah skupaj zaposlenih 22 oseb, od tega 15 žensk (68 %), s skrajšanim delovnim časom pa 61 oseb, od tega 57 žensk (93 %). Podatki nadalje kažejo, da je razporeditev zaposlenih po spolu glede na vrsto delovnega mesta skoraj enakomerna. Na podlagi 36 pravilno izpolnjenih vprašalnikov ugotavljamo, da uradniška delovna mesta zaseda 977 zaposlenih, od tega 799 (82 %) žensk. Strokovno-tehničnih delavcev je na upravnih enotah 286, od tega 240 (84 %) žensk.

Nadalje lahko ugotovimo, da je izmed vseh zaposlenih žensk na upravnih enotah na uradniškem delovnem mestu zaposlenih 77 % žensk, na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa 23 % žensk. Razporeditev pri moških je podobna. 79 % vseh moških, zaposlenih na upravnih enotah, je zaposlenih na uradniškem delovnem mestu, 21 % pa na strokovno-tehničnem delovnem mestu. Zaključimo torej lahko, da 4 % (oz. 3 odstotne točke) več moških kot pa žensk, ki se zaposlijo na upravni enoti, zaseda uradniško delovno mesto.

6.2.2.1 Horizontalna segregacija v upravnih enotah

Notranje organizacije upravnih enot v Sloveniji so različne in so odvisne predvsem od velikosti posamezne upravne enote. Delo velikih upravnih enot je načeloma organizirano v sektorjih, oddelkih in referatih, srednje in majhne upravne enote pa imajo zgolj oddelke in referate. Tudi vsebina dela posameznega sektorja/oddelka/referata je odvisna od vsake posamezne upravne enote oz. od nalog, ki jih mora izvrševati kot državni organ, oz. od storitev, ki jih mora zagotavljati lokalnemu prebivalstvu.

Večinoma so upravne enote organizirane iz oddelka za upravne notranje zadeve, oddelka za okolje, prostor in kmetijstvo ter oddelka za občo upravo ter druge upravne naloge. Večje upravne enote imajo več oddelkov (npr. ločen oddelek za prostor in za kmetijstvo), manjše pa tudi samo dva (npr. notranje zadeve in oddelek, ki zajema vse ostalo).

Večinoma je oddelek za upravne notranje zadeve največji oddelek vsake upravne enote, saj ima zaradi svoje vsebine dela (osebne izkaznice, potni listi, prijava prebivališča ipd.) največjo frekvenco strank. Tudi postopki na tem oddelku so načeloma hitri, stranka vse opravi takoj – od oddaje vloge do izdaje zahtevanega dokumenta. Na ostalih oddelkih je več zahtevnejših in dolgotrajnejših upravnih postopkov, kar zopet izhaja iz narave dela teh oddelkov (npr. oddelek za prostor, oddelek za kmetijstvo). Poleg tega nekaterih od teh oddelkov posameznik ne obišče nikoli v življenju (če npr. nikoli ne gradi), medtem ko že zakon nalaga, da mora vsak državljan imeti vsaj en osebni dokument.

6.2.2.1.1 Zaposleni po oddelkih in spolu

Z analizo izpolnjenih vprašalnikov smo ugotavljali, kako so moški oz. ženske razporejeni po posameznih oddelkih. Podatki so zbrani posebej za oddelek za notranje zadeve, oddelek za okolje in kmetijstvo ter oddelek za splošne zadeve (kadrovska služba, finance ipd.).

Vprašalnik je pri tem vprašanju pravilno izpolnilo 35 upravnih enot. Ugotovljeno je bilo, da, pričakovano, na vseh oddelkih prednjačijo ženske. Zanimalo pa nas je predvsem, kje se večinoma pojavljajo moški. Tako ugotavljamo, da je na oddelku za upravne notranje zadeve vseh upravnih enot v Sloveniji zaposlenih približno 30 % moških, na oddelku za okolje in kmetijstvo 42 % moških ter na oddelku za splošne zadeve 28 % moških (glej Tabela 6.20).

Tabela 6.20: Razporeditev zaposlenih po oddelkih iz spolu (n=35)

	Št. zaposlenih	Št. žensk	% žensk	Št. moških	% moških
Oddelek za upravne notranje zadeve	490	430	88	60	12
Oddelek za okolje in kmetijstvo	407	325	80	82	20
Oddelek za splošne zadeve	352	298	85	54	15

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Iz pridobljenih podatkov je mogoče ugotoviti, da je izmed vseh zaposlenih moških na upravnih enotah v Sloveniji le-teh največ na oddelku, ki se ukvarja s prostorom (gradnja objektov) in kmetijstvom (GERK-i, prodaja kmetijskih zemljišč ipd.). Kot že omenjeno, je značilnost dela na teh oddelkih to, da je izredno malo »rutiniranega« dela. Gre namreč za zahtevnejše postopke, v katerih je nemalokrat potrebno tudi soočenje strank (npr. ustna obravnava v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja oz. pri prodaji kmetijskih zemljišč). Sam potek postopka je sicer predpisan oz. mora biti izpeljan po določilih ZUP-a, kljub temu pa je vsaka vloga specifična. Delovna mesta na teh oddelkih so uradniška delovna mesta.

Tudi sama vsebina dela je (stereotipno) na oddelku za okolje in kmetijstvo bližje moškim. Na obeh oddelkih je delo, v primerjavi z ostalimi oddelki, bolj »tehnično« obarvano.

6.2.2.2 Vertikalna segregacija v upravnih enotah po Sloveniji

Vertikalna segregacija na upravnih enotah v Sloveniji se kaže z zastopanostjo žensk oz. moških na vodstvenih delovnih mestih. Vodstveni delovni mesti na upravni enoti sta mesto načelnice oz. načelnika, ki je hkrati tudi položajno delovno mesto, ter delovno mesto vodje oz. vodja oddelka.

Na podlagi analize 35 pravilno izpolnjenih vprašalnikov smo poskušali ugotoviti, kako je z zastopanostjo posameznega spola na teh mestih.

6.2.2.2.1 Načelnice/načelniki upravnih enot

Glede na to, da so podatki o načelnicah oz. načelnikih javno dostopni preko spletnega portala upravnih enot v Sloveniji, bomo podatke o samem številu in spolu povzeli iz javno dostopnih podatkov na dan 26. februar 2012. V Sloveniji imamo 58 upravnih enot, tako torej 58 načelnic oz. načelnikov. Podatki kažejo, da upravne enote vodi 32 žensk in 26 moških. Delež načelnic je torej višji kot pa delež načelnikov in znaša 55 % žensk (medtem ko je načelnikov 45 %).

Podrobnejši vpogled pa pokaže, da kljub visoki zastopanosti žensk na mestu načelnic upravnih enot le-te v veliki večini (88 %) vodijo srednje in manjše upravne enote. Imamo 13 velikih upravnih enot, ki obsegajo teritorij nad 40.000 prebivalcev, vodi pa jih 9 načelnikov in zgolj 4 načelnice. Ali povedano drugače – izmed vseh načelnikov upravnih

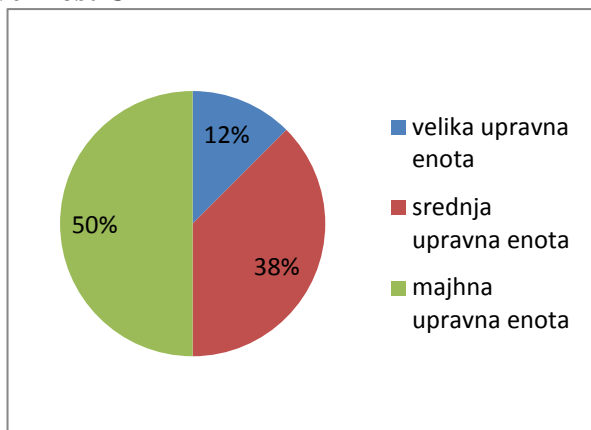
enot jih 34 % vodi veliko upravno enoto, 31 % srednjo upravno enoto in 35 % majhno upravno enoto. Pri ženskah načelnicah je razporeditev drugačna. Zgolj 12 % načelnic vodi veliko upravno enoto, 38 % jih vodi srednjo upravno enoto in 50 % majhno upravno enoto (glej Tabelo št. 6.21 ter Grafikon 6.2 in 6.3).

Tabela 6.21: Načelnice in načelniki upravnih enot glede na velikost upravne enote

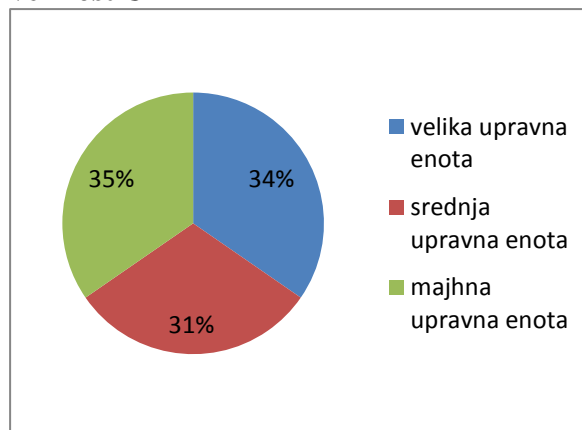
Velikost UE	Število načelnic	% načelnic	Število načelnikov	% načelnikov
Velika UE	4	12	9	34
Srednja UE	12	38	8	31
Majhna UE	16	50	9	35
SKUPAJ	32	100	26	100

Vir: Portal upravnih enot (2012).

Grafikon 6.2: Delež načelnic glede na velikost UE



Grafikon 6.3: Delež načelnikov glede na velikost UE



Vir: Portal upravnih enot (2012).

Kako veliko upravno enoto vodi načelnica oz. načelnik je pomembno z vidika naziva, v katerem opravlja svoje delo. Podrobnejša analiza stanja na prvi ravni vodenja namreč kaže, da opravljajo načelnice/načelniki, ki vodijo velike upravne enote, svoje delo v višjem nazivu od ostalih, kar se nadalje povezuje tudi z višjim plačnim razredom. Nadaljnja analiza, ki zajema tudi podatke o izobrazbi in nazivu načelnic oz. načelnikov je bila opravljena na podlagi vprašalnikov, ki so jih izpolnile kadrovske službe. Podatke je pri vprašanju o načelnicah/načelnikih pravilno izpolnilo 36 upravnih enot. Rezultati so predstavljeni v nadaljevanju.

Iz analize izobrazbene strukture načelnic in načelnikov je razvidno (glej Tabelo 6.22), da imajo načelnice v povprečju višjo izobrazbo od načelnikov, čeprav večinoma vodijo

manjše in srednje upravne enote. Tako ugotavljamo, da ima dokončano osmo stopnjo izobrazbe (8/1 – magisterij znanosti) 43 % načelnic in 23 % načelnikov. Ali povedano drugače, velika večina načelnikov (77 %) in nekaj več kot polovica načelnic (57 %) ima končano sedmo stopnjo izobrazbe (7 – univerzitetna izobrazba).

Tabela 6.22: Načelnice in načelniki glede na stopnjo izobrazbe (n = 36)

	Št. vseh	Izobrazba		% izmed vseh	
		Univerzitetna	Magisterij	Univerzitetna	Magisterij
Načelnice	23	13	10	57 %	43 %
Načelniki	13	10	3	77 %	23 %

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Kljub zgornjim ugotovitvam v zvezi z izobrazbo pa načelnice v primerjavi z načelniki ne dosegajo višjih nazivov (glej Tabelo 6.23). Večina jih delo opravlja v nazivu podsekretar (87 %). Kot rečeno je naziv, v katerem načelnica/načelnik opravljata delo, odvisen tudi od velikosti upravne enote, ki jo vodi. Izmed 36 upravnih enot v nazivu sekretar opravlja delo 18 % več načelnikov kot načelnic, kar je posledica že omenjenega dejstva, da velike upravne enote v večini vodijo načelniki.

Tabela 6.23: Načelnice in načelniki glede na naziv, v katerega so imenovani (n = 36)

	Št. vseh	Naziv		% izmed vseh	
		Podsekretar	Sekretar	Podsekretar	Sekretar
Načelnice	23	20	3	87 %	13 %
Načelniki	13	11	2	85 %	15 %

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

6.2.2.2.2 Vodje oddelkov v upravnih enotah

Na vseh upravnih enotah skupaj (n = 35) lahko zabeležimo 106 vodstvenih delovnih mest. Gre za delovna mesta vodij oddelkov. Zanimalo nas je, kako so zastopane ženske oz. moški na teh delovnih mestih. Z analizo je bilo ugotovljeno, da izmed 106 delovnih mest v 83 primerih le-to zaseda ženska in v 23 primerih moški. Pri tem je seveda potrebno upoštevati, da je žensk, zaposlenih na upravnih enotah, bistveno več kot moških. Izmed 1302 zaposlenih na upravnih enotah je namreč kar 1074 žensk in zgolj 228 moških. Tako lahko ugotovimo, da je izmed vseh žensk, zaposlenih na upravnih enotah v Sloveniji, kot vodja oddelka zaposlenih 8 %, medtem ko je kot vodja oddelka zaposlenih 10 % vseh moških, zaposlenih na upravnih enotah (glej Tabelo 6.24).

Tabela 6.24: Zastopanost moških oz. žensk na delovnem mestu »vodja oddelka« (n = 35)

Število vseh delovnih mest »vodja oddelka«	Število žensk	Število moških
106	83	23
Število vseh zaposlenih	Število žensk	Število moških
1302	1074	228
% vodstvenih delovnih mest izmed vseh delovnih mest	% žensk na vodstvenem delovnem mestu izmed vseh zaposlenih žensk	% moških na vodstvenem delovnem mestu izmed vseh zaposlenih moških
8 %	8 %	10 %

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Ugotovimo torej lahko, da izmed vseh zaposlenih moških na upravnih enotah le-ti v večjem številu zasedajo vodstvena delovna mesta kot pa njihove ženske sodelavke. Razlika je 2,36 odstotne točke. Ali povedano drugače, 30,5 % več moških kot pa žensk, zaposlenih na upravnih enotah, zaseda vodstveno delovno mesto.

6.2.2.2.3 Zaposleni na UE glede na nazive in plačne razrede ter spol

V nazive so na upravnih enotah imenovani zaposleni, ki zasedajo uradniška delovna mesta. Zanimalo nas je, katere nazive dosegajo ženske in katere moški ter če je med njimi bistvena razlika. Za analizo po kriteriju naziva smo se odločili, ker naziv, v katerem uradnik opravlja svoje delo, določa razpon minimalnega in maksimalnega možnega plačnega razreda, ki ga lahko doseže.

Z analizo pridobljenih podatkov bomo torej ugotavljali, ali obstaja razlika med uradniki, zaposlenimi na upravni enoti, glede na naziv, v katerega so imenovani, in glede na spol. Podatke o nazivih zaposlenih v posamezni upravni enoti je pravilno izpolnilo 36 upravnih enot.

Ugotovimo lahko, da je največ moških (20 %), zaposlenih na upravnih enotah, imenovanih v naziv »višji svetovalec I«. Sledijo moški (16 %), imenovani v naziv »svetovalec III«. Pri ženskah je porazdelitev med nazive »referent II«, »svetovalec III«, »svetovalec II« in »višji svetovalec I« skoraj enakomerna. V nazivu »referent II« opravlja delo 15 % žensk, zaposlenih na upravnih enotah, v nazivu »svetovalec III« 14 % , v nazivu »svetovalec II« 14 % žensk in v nazivu »višji svetovalec I« 13 % žensk (glej Tabelo 6.25).

Tabela 6.255: Zaposleni na upravnih enotah glede na naziv in spol (n = 36)

	Skupaj	Št. moških	% moških	Št. žensk	% žensk
Sekretar	7	4	2	3	0
Podsekretar	31	10	6	21	2
Višji svetovalec I	143	32	20	111	13
Višji svetovalec II	88	19	12	69	8
Višji svetovalec III	54	6	4	48	6
Svetovalec I	107	14	9	93	11
Svetovalec II	134	16	10	118	14
Svetovalec III	147	26	16	121	14
Višji referent I	17	6	4	11	1
Višji referent II	24	3	2	21	2
Višji referent III	21	2	1	19	2
Referent I	52	6	4	46	5
Referent II	145	14	9	131	15
Referent III	38	5	3	33	4
Referent IV	3	0	0	3	0
SKUPAJ	1011	163	100	848	100

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Zaključimo torej lahko, da je v naziv prvega in drugega kariernega razreda imenovanih 44 % moških, zaposlenih na upravnih enotah, ter 30 % žensk. Moški torej svoje delo opravljajo v višjih nazivih od žensk.

Pri vzrokih, zakaj je tako, je med drugim potrebno upoštevati tudi stopnjo izobrazbe. Za zasedbo uradniškega delovnega mesta in imenovanje v naziv namreč ZJU predpisuje določeno stopnjo izobrazbe. Kako je z izobrazbeno ravno žensk oz. moških, zaposlenih na UE, bomo predstavili v naslednjem podglavju.

Bolj realno sliko glede »statusa« žensk oz. moških na upravnih enotah prikaže analiza zastopanosti žensk oz. moških po plačnih razredih. Gre za vse zaposlene, tako strokovno-tehnični kader kot tudi uradnike. Vprašanje o plačnih razredih zaposlenih na upravnih enotah glede na spol je pravilno izpolnilo 33 upravnih enot. Iz vprašalnikov lahko najprej ugotovimo osnovni razpon plačnih razredov, v katerih zaposleni na upravnih enotah opravljajo svoje delo. Tako je najnižji plačni razred 8 in najvišji plačni razred 50. Upoštevali so se trenutni plačni razredi zaposlenih, torej z vsemi dosedanjimi napredovanji.

Ugotovimo lahko, da je največ moških (15 %) zaposlenih v 28. plačnem razredu in največ žensk (12 %) v 25. plačnem razredu (glej Tabelo 6.26).

Tabela 6.26: Zaposleni na upravnih enotah glede na plačni razred in spol (n = 33)

Plačni razred	Skupaj	Št. žensk	% žensk	Št. moških	% moških
50	3	2	0	1	1
49	25	15	1	10	5
48	5	2	0	3	2
47	0	0	0	0	0
46	5	2	0	3	2
45	40	28	3	12	6
44	11	6	1	5	3
43	14	9	1	5	3
42	17	15	1	2	1
41	18	16	2	2	1
40	21	15	1	6	3
39	19	14	1	5	3
38	23	19	2	4	2
37	30	26	3	4	2
36	47	38	4	9	5
35	34	30	3	4	2
34	44	39	4	5	3
33	48	42	4	6	3
32	19	19	2	0	0
31	45	42	4	3	2
30	55	48	5	7	4
29	81	68	7	13	7
28	138	109	11	29	15
27	12	11	1	1	1
26	24	19	2	5	3
25	133	121	12	12	6
24	58	49	5	9	5
23	33	33	3	0	0
22	47	44	4	3	2
21	43	41	4	2	1
20	23	19	2	4	2
19	37	34	3	3	2
18	26	22	2	4	2
17	25	22	2	3	2
16	8	5	0	3	1
15	3	1	0	2	1
14	2	1	0	1	1
13	1	1	0	0	0

12	1	1	0	0	0
11	1	1	0	0	0
10	0	0	0	0	0
9	0	0	0	0	0
8	1	1	0	0	0
SKUPAJ	1220	1030	100 %	190	100

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Nadalje je iz podatkov mogoče razbrati, da je največ žensk (72 %) skoncentriranih med 19. in 36. plačnim razredom ter največ moških (72 %) med 24. in 49. plačnim razredom.

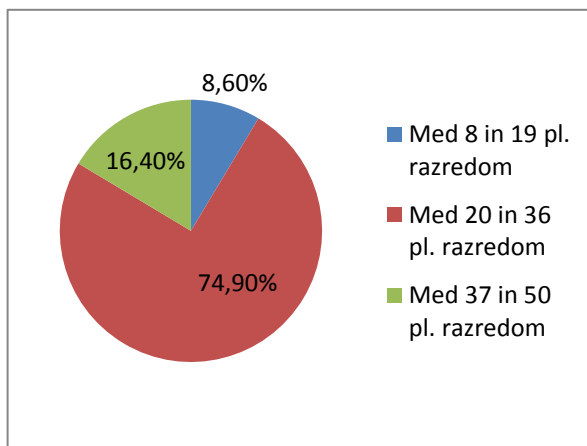
Če podatke predstavimo še po skupinah plačnih razredov (glej Tabelo 6.27 in Grafikon 6.4 ter 6.5), lahko vidimo, da so moški v večjem deležu uvrščeni v višji plačni razred kot pa ženske.

Tabela 6.27: Število in delež moških oz. žensk glede na skupino plačnih razredov

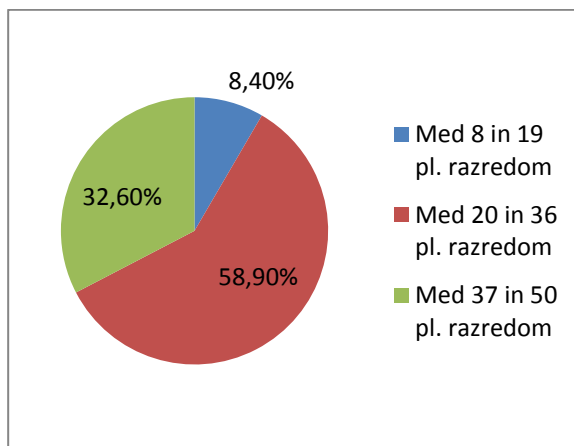
Skupina pl. razredov	Število žensk	% žensk	Število moških	% moških
Med 8 in 19 pl. razredom	89	9	16	8
Med 20 in 36 pl. razredom	772	75	112	59
Med 37 in 50 pl. razredom	169	16	62	33
SKUPAJ	1030	100	190	100

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Grafikon 6.4: Delež žensk glede na skupino plačnih razredov



Grafikon 6.5: Delež moških glede na skupino plačnih razredov



Vir: Lastni izračun, vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Ker ugotavljamo, da moški v primerjavi z ženskami zasedajo delovna mesta v višjih plačnih razredih, nas nadalje zanima, kolikšna je plačna vrzel med njimi.

V izračunih smo upoštevali izhodiščne bruto plače za posamezen plačni razred, veljavne od 1. junija 2012, ter uvrstitev žensk oz. moških v posamezne plačne razrede (glej Tabelo 6.28). S pomočjo teh podatkov smo izračunali povprečno bruto plačo za ženske in moške, zaposlene na upravnih enotah v Sloveniji. Izračun ima omejitve, saj ne upošteva drugih dodatkov pri plači (npr. za delovno dobo), ampak zgolj izhodiščno bruto plačo za posamezen plačni razred. Upoštevati je potrebno tudi dejstvo, da gre za podatke, posredovane s strani 33 upravnih enot, kar ne predstavlja celote.

Tabela 6.28: Zaposleni glede na plačni razred, bruto plačo in spol (n = 33)

Plačni razred	Ž	M	Skupaj	Izhodiščna bruto plača	Bruto plača žensk	Bruto plača moških	Skupaj
8	1	0	1	566,91	566,91	0	566,91
11	1	0	1	637,7	637,7	0	637,7
12	1	0	1	663,21	663,21	0	663,21
13	1	0	1	689,73	689,73	0	689,73
14	1	1	2	717,33	717,33	717,33	1434,66
15	1	2	3	746,02	746,02	1492,04	2238,06
16	5	3	8	775,86	3879,3	2327,58	6206,88
17	22	3	25	806,9	17751,8	2420,7	20172,5
18	22	4	26	839,18	18461,96	3356,72	21818,68
19	34	3	37	872,74	29673,16	2618,22	32291,38
20	19	4	23	907,65	17245,35	3630,6	20875,95
21	41	2	43	943,97	38702,77	1887,94	40590,71
22	44	3	47	981,72	43195,68	2945,16	46140,84
23	33	0	33	1020,99	33692,67	0	33692,67
24	49	9	58	1061,83	52029,67	9556,47	61586,14
25	121	12	133	1104,29	133619,09	13251,48	146870,57
26	19	5	24	1148,47	21820,93	5742,35	27563,28
27	11	1	12	1194,4	13138,4	1194,4	14332,8
28	109	29	138	1242,18	135397,62	36023,22	171420,84
29	68	13	81	1291,87	87847,16	16794,31	104641,47
30	48	7	55	1343,55	64490,4	9404,85	73895,25
31	42	3	45	1397,29	58686,18	4191,87	62878,05
32	19	0	19	1453,17	27610,23	0	27610,23
33	42	6	48	1511,3	63474,6	9067,8	72542,4
34	39	5	44	1571,75	61298,25	7858,75	69157
35	30	4	34	1634,62	49038,6	6538,48	55577,08
36	38	9	47	1700,01	64600,38	15300,09	79900,47

37	26	4	30	1768,01	45968,26	7072,04	53040,3
38	19	4	23	1838,73	34935,87	7354,92	42290,79
39	14	5	19	1912,28	26771,92	9561,4	36333,32
40	15	6	21	1988,78	29831,7	11932,68	41764,38
41	16	2	18	2068,33	33093,28	4136,66	37229,94
42	15	2	17	2151,04	32265,6	4302,08	36567,68
43	9	5	14	2237,09	20133,81	11185,45	31319,26
44	6	5	11	2326,58	13959,48	11632,9	25592,38
45	28	12	40	2419,64	67749,92	29035,68	96785,6
46	2	3	5	2516,42	5032,84	7549,26	12582,1
47	0	0	0	2617,09	0	0	0
48	2	3	5	2721,76	5443,52	8165,28	1360,8
49	15	10	25	2830,64	42459,6	28306,4	70766
50	2	1	3	2943,86	5887,72	2943,86	8831,58
SKUPAJ	1030	190	1220	POVPREČNA BRUTO PLAČA	1362,34	1576,31	1395,66

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Iz podatkov lahko razberemo, da je povprečna bruto plača na upravnih enotah 1.395,66 EUR. Izračunali smo še povprečno bruto plačo za ženske, ki znaša 1.362,34 EUR, ter za moške, ki znaša 1.576,31 EUR. Vidimo torej, da imajo ženske, zaposlene na upravnih enotah, v povprečju nižjo plačo od moških. Dosegajo zgolj 86,43 % moške plače oz. 13,57 % manj kot moški.

6.2.2.2.4 Stopnja izobrazbe in spol

Na koncu nas je zanimalo še, kako je z izobrazbeno strukturo zaposlenih na upravnih enotah glede na spol (glej Tabelo 6.29 ter Grafikon 6.6. in 6.7). Vprašanje je ustrezno izpolnilo 36 upravnih enot. Ugotovimo lahko, da imajo moški v povprečju višjo izobrazbo od žensk. Največ jih ima namreč univerzitetno izobrazbo (32 %), sledi srednješolska (22 %) in nato visokošolska izobrazba. Ženske imajo večinoma srednješolsko (30 %) oz. visokošolsko izobrazbo (29 %), kateri sledi univerzitetna izobrazba (19 %).

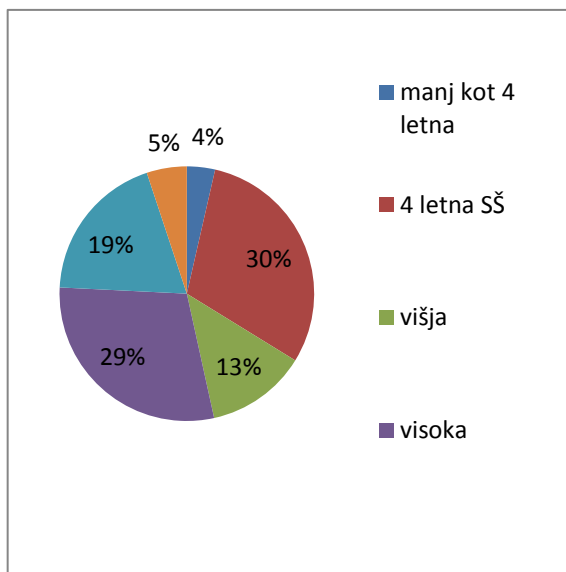
Tabela 6.29: Zaposleni na upravnih enotah glede na stopnjo izobrazbe in spol (n = 36)

Izobrazba	Št. zaposlenih	Št. žensk	% žensk	Št. moških	% moških
Manj kot 4 letna	53	40	4	13	6
4 letna SŠ	382	338	30	44	22
Višja	174	143	13	31	15
Visoka	364	327	29	37	18

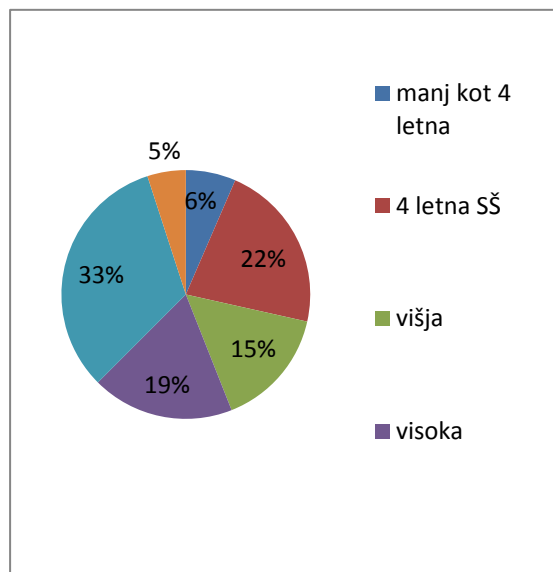
Univerzitetna	279	214	19	65	32
Doktorat, magisterij, specializacija	67	57	5	10	5
SKUPAJ	1319	1119	100	200	100

Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Grafikon 6.6: Delež žensk glede na stopnjo izobrazbe



Grafikon 6.7: Delež moških glede na stopnjo izobrazbe



Vir: Vprašalniki o zaposlenih na UE v Sloveniji.

Ugotovimo lahko tudi, da ima 56 % moških oz. 53 % žensk izobrazbo enako ali višjo od visokošolske. Zaključimo torej lahko, da se na upravnih enotah zaposlujejo predvsem moški z višjo stopnjo izobrazbe, na podlagi katere lahko zasedajo višja delovna mesta, dosegajo višje nazive in višje plačne razrede.

- Šesto hipotezo (**H6: Obstajajo neenakosti med spoloma pri zaposlenih, pri čemer so ženske v slabšem položaju kot moški (vertikalna, horizontalna segregacija in razlike v plačah).**) na osnovi predstavljenih podatkov **potrdimo**, saj na upravnih enotah obstaja tako horizontalna segregacija dela (večina moških je zaposlenih na oddelku za prostor in kmetijstvo, večina žensk pa na oddelku za upravne notranje zadeve) kot tudi vertikalna segregacija dela (načelnice vodijo manjše UE, kar ima za posledico nižje nazive in nižje plačne razrede, več moških izmed vseh zaposlenih moških zaseda vodstvena delovna mesta (10 %) kot pa žensk (8 %),

moški zasedajo delovna mesta z višjimi nazivi in višjimi plačnimi razredi), posledično pa obstajajo tudi razlike v plačah med spoloma, saj ženske na upravnih enotah na podlagi zbranih podatkov dosegajo zgolj 86,43 % moške plače.

7 POVZETEK UGOTOVITEV IN PREVERITEV RAZISKOVALNEGA VPRAŠANJA

Predpogoj za dobro raziskavo so kvalitetni podatki, zato smo v empiričnem delu najprej preverili notranjo konsistenco posamezne merske lestvice in ugotovili, da s postavljenimi vprašanji uspešno merimo zastavljen koncept. Preverili smo tudi reprezentativnost odgovorov, ki se je potrdila po vseh preverjanih vidikih, le pri vrsti delovnega mesta je bil nekoliko manjši odziv s strani zaposlenih na strokovno-tehničnih delovnih mestih.

Čeprav se raziskovalno vprašanje nanaša na celotno javno upravo, smo se zaradi obsega le-te z analizo usmerili zgolj na upravne enote v Sloveniji. Da bi zbrali čim bolj kvalitetne podatke smo poskušali doseči čim višjo stopnjo odzivnosti. Pri vprašalniku, namenjenem zaposlenim, smo zato po enem tednu poslali zahvalo za sodelovanje tistim, ki so vprašalnik že izpolnili, to pa je bil hkrati tudi opomnik za vse tiste, ki tega še niso storili. Pri vprašalniku, namenjenem kadrovskim službam, pa smo skušali spodbuditi posameznike k sodelovanju tako, da smo jim dodali opombo, kje v sistemu MFERAC najlažje dobijo podatke, za katere smo prosili. Kljub temu, da je stopnja odziva s strani zaposlenih slabša kot smo pričakovali, smo pri kadrovskih službah dosegli dobro stopnjo odziva. Pri tem je potrebno opozoriti tudi, da je ena upravna enota zavrnila sodelovanje v raziskavi.

Glede na navedeno sklepamo, da so v raziskavi sodelovali predvsem proaktivni zaposleni, kar botruje tudi boljšim rezultatom kot bi jih prejeli, če bi v anketi sodelovala celotna populacija. Na odgovore je zagotovo vplival tudi fenomen družbeno zaželenih odgovorov (»social desirability bias«), ko so respondenti izbirali odgovore, ki so družbeno bolj sprejemljivi in skladni s kulturnimi normami in ki jih prikazujejo v boljši luči (Robinson v Lozar Manfreda in Vehovar 2002, 152; Goffman v Holbrook in drugi 2003, 86). Tak vpliv na odgovore pričakujemo predvsem pri sklopu trditev o stereotipih in vodenju, pri sklopu o tipičnem delovanju upravnih enot pa še dodatno upoštevamo, da je na odgovore vplivalo tudi negativno javno mnenje o javni upravi, ki ga zaposleni pri odgovarjanju skušajo »popraviti« tako, da z odgovori prikažejo sliko visokega upoštevanja specifičnih potreb in želja strank (kar večinoma storijo povsem nezavedno).

Anketni vprašalnik so večinoma izpolnjevale ženske, kar je pričakovano glede na to, da je bilo v letu 2012 na upravnih enotah izmed vseh zaposlenih 84,3 % žensk. Večina

respondentov je starih med 40 in 49 let in ima dokončano visoko strokovno oz. univerzitetno izobrazbo. Odgovarjali so predvsem zaposleni, imenovani v nazivu višji svetovalec (I, II, III), njim sledijo svetovalci (I, II, III). Glede na področje dela na upravni enoti smo prejeli največ odgovorov od zaposlenih na oddelku splošnih oz. skupnih zadev ter na oddelku za upravne notranje zadeve.

Z raziskavo smo ugotovili, da na upravnih enotah prevladuje avtoritaren način vodenja, ki se kaže predvsem kot načrtovanje dela s strani nadrejenih, natančno definiranje nalog in postopkov pri delu, visoka stopnja spoštovanja internih pravil in standardov in splošno spoštovanje avtoritete.

Nadalje ugotavljamo, da je pri poslovanju upravnih enot pomembna skrb za potrebe, ki jih imajo državljani, kar se kaže s sklicevanjem sestankov v primeru specifičnih potreb ali težav strank kot tudi pri zapletenih in mejnih primerih, ko je mogočih več različnih rešitev vloge. Kaže se tudi visoka stopnja upoštevanja želja strank (kjer je to mogoče). Z namenom čim učinkovitejšega in tudi racionalnega delovanja se na upravnih enotah v visoki meri spremljajo tudi statistični kazalniki opravljenega dela in merjenje zadovoljstva strank z delom upravnih enot, vendar ti nimajo odločilnega vpliva pri delu.

Pri delu upravnih enot so še prisotni formalizmi, ki so že pregovorno del javne uprave. Leti se kažejo v nefleksibilnosti postopka pri reševanju vloge ne glede na specifične posamezne vloge. Tako tudi posebne življenjske situacije strank, s katerimi se soočajo, ne morejo vplivati na posamezno (zakonsko prejudicirano) odločitev.

Na področju odnosov med zaposlenimi se kaže visoka stopnja sodelovanja. Respondenti označujejo svoje odnose s sodelavci kot dobre. Navajajo, da si medsebojno zaupajo in rešujejo konflikte v skupno korist. Hkrati tudi cenijo delo svojih sodelavcev in sodelujejo pri delu. Tekmovalnost se izraža na področju napredovanj in premestitev, deloma pa tudi na področju letnega ocenjevanja uspešnosti javnih uslužbencev, vendar je prisotna v manjši meri.

Tudi na področju stereotipov ugotavljamo manjšo prisotnost le-teh, kot pa smo jo pričakovali. Kljub boljšim rezultatom od pričakovanih pa stereotipi obstajajo in se kažejo

tako pri delitvi dela kot pri napredovanjih. Povezani so predvsem s položajem delovnega mesta, s hitrostjo napredovanja in ocenami delovne uspešnosti.

Z analizo kadrovskih podatkov nadalje ugotavljamo, da so upravne enote močno feminizirane. Izmed zaposlenih s skrajšanim delovnim časom prednjačijo ženske, ravno tako pri zaposlitvah za določen čas. Razporeditev glede na vrsto delovnega mesta je glede na spol skoraj enakomerna. Moški v malenkost višjem deležu (4 %) zasedajo uradniška delovna mesta kot pa strokovno-tehnična delovna mesta. Večina moških je zaposlenih na oddelku za okolje in kmetijstvo, medtem kot so ženske precej enakomerno razporejene po oddelkih, prevladujejo pa na oddelku za upravne notranje zadeve. Čeprav številčno prevladujejo načelnice, pa je z nadaljnjo analizo ugotovljeno, da vodijo predvsem majhne upravne enote, kar je nadalje povezano tudi z nazivom, v katerem opravljajo delo, in plačnim razredom. Na vodilnih delovnih mestih številčno sicer prevladujejo ženske, stopnja vodstvenih delovnih mest, ki jih zasedajo ženske glede na vse zaposlene ženske (8 %) pa je nižja kot stopnja vodstvenih delovnih mest, ki jih zasedajo moški glede na vse zaposlene moške na UE (10 %). Hkrati ugotavljamo tudi, da imajo moški, zaposleni na upravnih enotah, v povprečju višjo izobrazbo od žensk.

Moški so zaposleni predvsem v nazivu »višji svetovalec I«, ženske pa v nazivu »referent II«. V primerjavi z moškimi so torej ženske zaposlene v nižjih nazivih. Slednje se povezuje tudi s plačnim razredom. Večina moških je uvrščenih v 38. plačni razred, večina žensk pa v 25. plačni razred. Glede na te podatke smo izračunali še plačno vrzel med spoloma, ki znaša 13,57 %.

S pomočjo podatkov, ki smo jih zbrali z obema vprašalnikoma, in na podlagi opravljenih analiz smo opravili preverbo zastavljenih hipotez magistrskega dela in potrdili hipoteze:

H1: Večina UE ima avtoritaren način vodenja.

H3: Ker so vsi postopki močno formalizirani, se odločanje v skladu s situacijo ne izvaja.

H5: Zaposleni na UE izražajo stereotipe utemeljene na tradicionalnih spolnih vlogah v zvezi z delitvijo dela med spoloma in napredovanji.

H6: Obstajajo neenakosti med spoloma pri zaposlenih, pri čemer so ženske v slabšem položaju kot moški (vertikalna, horizontalna segregacija in razlike v plačah).

Zavrnilo pa smo naslednji dve hipotezi:

H2: Načela racionalnosti in učinkovitosti so pri delu javne uprave pogosteje uporabljena kot pa načela skrbi in pozornosti do specifičnih potreb državljanov.

H4: Za odnose med zaposlenimi je bolj značilna tekmovalnost kot sodelovanje.

S pomočjo zgoraj navedenih hipotez odgovarjamo na raziskovalno vprašanje magistrskega dela, ki se glasi: **Ali je delovanje slovenske javne uprave v skladu z modelom, ki ga ponuja feministična teorija javne uprave?**

Na raziskovalno vprašanje odgovorimo **negativno**. Praksa upravnih enot, prevladujoč način vodenja, stereotipi in prisotnost neenakosti med spoloma pri zaposlenih na upravnih enotah se namreč ne skladajo z javno upravo, utemeljeno na feminističnih predpostavkah. Kljub temu lahko rečemo, da se kaže usmerjenost k elementom, ki so del feministične teorije javne uprave, kot so sodelovanje med zaposlenimi in dobri odnosi ter skrbnost in pozornost do specifičnih potreb državljanov/strank.

8 REFLEKSIJA FEMINISTIČNE TEORIJE JAVNEGA SEKTORJA V POVEZAVI Z EMPIRIČNIMI UGOTOVITVAMI

Pri proučevanju javne uprave z vidika feministične teorije smo izhajali iz feminističnih teorij organizacij. Tudi javna uprava je namreč skupek organizacij, v katerih se, tako kot v vseh ostalih organizacijah, odvijajo procesi, ki formirajo in hkrati ohranjajo razmerja med spoloma.

Feministična teorija organizacij se je usmerila predvsem na strukturo organizacij in organizacijske prakse, še posebej na birokratsko organiziranost ter na avtoritativno vodenje. Oblikovali so se različni pristopi k reševanju problema neenakosti med spoloma v organizacijah, ki dajejo poudarek na ženske vrednote, kot so sodelovanje, skrb, dobri medsebojni odnosi, participativno vodenje ipd.

Iste vrednote podpirajo tudi zagovornice feministične teorije javne uprave. Prav za organizacije javne uprave je še posebej značilna birokratska organiziranost, torej struktura, ki je z vidika feministk še posebej problematična.

Tudi organizacije slovenske javne uprave niso izjema. Če se osredotočimo na upravne enote kot na subjekt našega proučevanja, lahko ugotovimo, da imajo le-te birokratsko strukturo organiziranosti. Prisotno je avtoritarno vodenje, veliko število tako zunanjih kot internih pravil, ozek razpon kontrole, formalna in brezosebna koordinacija dela.

Glede na feministično teorijo javnega sektorja in feministično teorijo organizacij smo na upravnih enotah, poleg avtoritarnega vodenja kot najbolj izpostavljene značilnosti birokratske organiziranosti, pričakovali tudi močno formaliziranost postopkov, prisotnost stereotipov, utemeljenih na tradicionalnih spolnih vlogah v zvezi z delitvijo dela med spoloma in napredovanji, poudarjanje racionalnosti in učinkovitosti pri delu, tekmovalnost med zaposlenimi, pa tudi obstoj neenakosti med spoloma, pri čemer naj bi bile ženske v slabšem položaju kot moški. Izhajali smo iz predpostavke, da je birokratska struktura organiziranosti, ki se povezuje s patriarhatom (Pringle v Stivers 2002, 25; Acker 1990, 141), temelj, na katerem se formirajo procesi in strukture v organizaciji, organizacijska kultura in značilnosti dela.

Naše ugotovitve se v delu, ki se nanaša na vodenje, ujemajo s predvidevanji, ki smo jih osnovali na podlagi feministične teorije. V upravnih enotah namreč prevladuje avtoritarni

način vodenja. Čeprav je iz posameznih odgovorov zaposlenih na upravnih enotah mogoče razbrati tudi elemente participativnega vodenja, pa je dejansko težko kombinirati birokratsko strukturo s participativnim vodenjem. Še posebej je zadeva težavna v organizacijah javne uprave, kjer se poudarja spoštovanje avtoritete in hierarhije, kar potrjuje tudi naša raziskava. Če naj bi torej v organizaciji, utemeljeni na feministični teoriji javne uprave, veljalo, da avtoriteta sledi načelu situacije (in zahtev, ki izhajajo iz nje) in ne pozicije posameznika in naj bi vodenje kreiralo funkcionalne enote v organizaciji preko vzajemne kontrole in ne preko odnosov moči, ki prihajajo s pozicij (Fry 1998, 99), za upravne enote ne moremo trditi, da sledijo feministični teoriji. Glede na navedeno se strinjamo, da je birokratska organiziranost problematična, saj se najlažje povezuje z avtoritarnim vodenjem. Nekako »se ujemata«. Če dodamo še nezavedne vzorce razmišljanja in obnašanja, ki izhajajo iz patriarhalne družbene organiziranosti, pa sta birokratska organizacija oz. avtoritativno vodenje videti celo popolnoma ustrezna in primerna oblika organiziranosti oz. vodenja.

Ker torej birokratska organizacija ceni kvalitete, ki se kulturno pripisujejo moškim, Stiversova (2002) govori tudi o moškosrediščnosti javne uprave. Neizbežno sledi, da je v taki javni upravi položaj žensk slabši od položaja moških. V empiričnem delu ugotavljamo, da na upravnih enotah obstajajo tako vertikalna kot horizontalna segregacija ter posledično razlike v plačah med moškimi in ženskami. Analiza pridobljenih podatkov kaže, da ženske, zaposlene na upravnih enotah, dosegajo le 86,43 % plače njihovih moških sodelavcev. Hkrati zaposleni na upravnih enotah izražajo tudi določene stereotipe, ki so utemeljeni na tradicionalnih spolnih vlogah. Na podlagi navedenega si upamo trditi, da je tudi slovenska javna uprava v svojem jedru moškosrediščna in se strinjamo s Stiversovo (2002), ki temelje te moškosrediščnosti vidi v elementih, ki kreirajo delovanje javne uprave, in sicer v kompetentnosti javnih uslužbencev, vodenju in vrlinah javnih uslužbencev.

Tudi formaliziranost postopkov, ki na upravnih enotah v Sloveniji onemogoča odločanje v skladu s situacijo, kaže na javno upravo, utemeljeno na elementih »uradniških moških« (Stivers 2000, 16). Če so namreč ženske že v času reformističnega gibanja v ZDA (1880–1920) zagovarjale humanizacijo sistema in odločanje v skladu s situacijo, pa so na drugi strani moški zagovarjali čim bolj dodelan sistem, objektivnost in nevtralnost, kar je dosegljivo zgolj s formalizacijo postopkov.

V nasprotju s pričakovanji nam empirični podatki iz raziskave, izvedene na upravnih enotah v Sloveniji, kažejo, da načela racionalnosti in učinkovitosti ne prevladujejo nad načeli skrbi in pozornosti do specifični potreb državljanov. Analiza kaže tudi, da zaposleni med seboj niso tekmovalni, ampak imajo dobre odnose in med seboj sodelujejo. V tem delu se empirični podatki ne skladajo s feministično teorijo javne uprave, ki predvideva, da so v javni upravi, ki ni utemeljena na feminističnih načelih, prisotne tekmovalnost med zaposlenimi ter predvsem racionalnost in učinkovitost. Rezultati so resnično nekoliko presenetljivi, sploh v času, ko se izvajajo pritiski na celotni javni sektor v smislu večje racionalnosti in boljše izrabe delovnega časa ter sredstev. Zmanjšuje se tudi število zaposlenih. Kot kaže, na upravnih enotah kljub navedenemu upoštevajo posebne potrebe, želje in probleme strank. Ali gre za približevanje prakse idejam feministične teorije javnega sektorja ali pa je rezultat zgolj posledica družbeno zaželenih odgovorov, je težko presoditi. Vsekakor pa so sodelovanje med zaposlenimi in dobri medsebojni odnosi ustrezen temelj za približevanje idejam feminističnih teoretičark.

Glede na ugotovitve v empiričnem delu magistrskega dela se strinjamo s teoretičarkami s področja feministične teorije javne uprave (Stivers, Guy, Alexander, Burnier ipd.), ki vidijo možnost sprememb predvsem v spremembah strukture organizacij javne uprave. Premisliti bi bilo torej smiselno o novih oblikah organizacijskih struktur, ki bi nadomestile tipično birokratsko organiziranost, ki sedaj prevladuje v organizacijah javnega sektorja. Ker pa je v organizacijah javne uprave, ki so načeloma organizacije z velikim številom zaposlenih in velikim številom različnih delovnih nalog, težko nadomestiti eno birokratsko strukturo z drugo, podobno učinkovito strukturo, ki ne bo izhajala iz patriarhalnosti, bi bil lahko to prvi korak v smeri, ki sta jo načrtali Elyeva in Meyersonova (2000). Spol vidita kot nek sistemski faktor oz. družbeni konstrukt (Kolb in drugi 2003, 13). Trdita, da so spremembe potrebne v osnovnih praksah in procesih, predvsem pa v normah, ki so temelj teh procesov in praks, pa vanje nihče ne podvomi. Za začetek bi torej v organizacijah slovenske javne uprave lahko postali zgolj bolj senzibilni do problema neenakosti med spoloma ter do norm in nenapisanih pravil, ki vzdržujejo sistem, utemeljen na patriarhatu.

9 ZAKLJUČEK

Osnovni namen magistrskega dela je preučiti feministično teorijo organizacij in feministično teorijo javne uprave, da bi ugotovili, ali je delovanje slovenske javne uprave v skladu z modelom, ki ga ponuja feministična teorija javne uprave.

Pri preučevanju zgoraj omenjenih teorij ne moremo mimo vprašanja diskriminacije glede na spol, seksizma in stereotipov. Kljub stalnemu trudu, da bi dosegli enakopravnost med spoloma, smo še vedno priča neenaki obravnavi, pri čemer je ženski spol tisti, ki se smatra za manj vreden. Preko stereotipov se ta neenakost stalno reproducira in ohranja se seksistična družba. Navedeno vpliva na kvaliteto življenja žensk. Vse omenjeno se namreč odraža tako v njihovem zasebnem kot tudi javnem (službenem) življenju.

Na področju dela se torej kot posledica zgoraj omenjenega ohranja delitev dela med spoloma, tako da se ženske zaposlujejo predvsem na področjih, ki so nekakšen podaljšek gospodinjskih dejavnosti (horizontalna segregacija), poleg tega pa tudi težko dosegajo vodilna delovna mesta (vertikalna segregacija). Navedeno ima za posledico tudi vrzel med plačama, ki je v letu 2011 po podatkih Eurostata v Sloveniji znašala 2,3 %.

Seksistično razmišljanje in delovanje je prisotno na vseh področjih življenja. Tudi organizacije, v katerih se moški in ženske zaposlujejo in delujejo, niso izjema. Pravzaprav se večina našega življenja odvija v organizacijah, pa vendar je bil vidik spola na tem področju dolgo spregledan. O organizacijah je bilo že mnogo napisanega; od klasičnih teorij do neoklasičnih in sodobnih teorij pa do postmodernih teorij. Večinoma pa so se teorije ukvarjale z notranjim ustrojem in delovanjem organizacij, doseganjem učinkovitosti v organizacijah ter organizacijsko kulturo in klimo.

Pod vplivom feminističnega gibanja se je v poznih devetdesetih letih začela razvijati feministična teorija organizacij, ki je opozorila, da organizacije niso spolno nevtralne. Tako se moški spol tudi znotraj organizacij pojavlja kot element moči. Glavni razlog za takšno situacijo so radikalne feministke videle v birokratski strukturi organizacije. Hierarhija kot značilnost birokracije naj bi namreč bila zgolj druga oblika patriarhata, preko katere se reproducirajo obstoječe neenakosti med spoloma (Pringle v Stivers 2002, Acker 1990). Liberalne feministke so bile kritične predvsem do spolne segregacije dela in

so rešitev videle v opolnomočenju žensk, tako da bi imele večjo vlogo in moč pri sprejemanju odločitev. Psihoanalitični feminizem se osredotoča predvsem na patriarhalno strukturo in psihološki razvoj spolov znotraj le-te. Zato vidijo rešitve v spremembah socializacijskega procesa, s čimer bi se ženske »prilagodile« moško dominiranim organizacijam. Nadalje marksistične feministke opozarjajo na dvojno breme žensk, na spolno in razredno stratifikacijo, in vidijo rešitve v korenitih spremembah ekonomije in politike. Tudi socialistični feminizem kritizira kapitalistično ekonomijo in jo povezuje z obstojem patriarhata. Opozarja tudi na namensko produciranje razlik med spoloma, s čimer naj bi se dosegali boljši ekonomski rezultati. Socialistične feministke tako vidijo rešitev predvsem v spremembah institucionalnih omejitev in odpravi stereotipov o spolih, tako da bi v ospredje lahko stopile ženske vrednote in spretnosti, na podlagi katerih bi se lahko oblikovale brezrazredne in brezspolne organizacijske strukture. Na kompleksnost družbenih odnosov nadalje opozarja postmoderni feminizem, ki hkrati s spolom v svojih analizah upošteva tudi vidik razreda, etnične pripadnosti, rase in starosti. Poudarek daje na znanje, ki naj bi kreiralo razmerja moči v organizacijah in izločilo določene skupine. Rešitve zato vidi v dekonstrukciji obstoječih prepričanj in prevladujočih pogledov. Kot najmlajši izmed feminističnih teorij se je pojavil še postkolonialni feminizem, ki opozarja predvsem na probleme žensk tretjega sveta, hkrati pa se usmerja tudi na globalno raven. Ker trdi, da na globalni ravni dominirajo patriarhalne strukture, vidi rešitve predvsem v novih načinih organizacije po vsem svetu.

S področja neenakosti med spoloma v organizacijah je zanimiv tudi t. i. »četrti okvir« Elyeve in Meyersonove (2000), s katerim opozorita na neka globoko zakoreninjena predvidevanja v organizacijah, v katera nihče ne podvomi. Gre predvsem za nezavedno stereotipno delovanje, za percepcijo, ki jo obvladuje seksistično razmišljanje. Rešitve torej vidita predvsem v normah, na katerih temeljijo procesi in prakse v organizacijah in ki so nemalokrat seksistično naravnane, pa se nikomur ne zdijo sporne (ker jih dojemajo kot popolnoma »naravne«).

Tudi javna uprava je skupek organizacij, zato lahko ideje feministične teorije organizacij (deloma) apliciramo tudi na organizacije javne uprave. Kljub različnim pogledom posameznih feminističnih teorij na neenakopravnost med spoloma v organizacijah je vsem skupna predvsem kritika birokratske strukture organizacij, ki pa je prevladujoča organizacijska struktura v javni upravi.

Zaželene spremembe bi bile predvsem zmanjšanje hierarhičnosti organizacij javne uprave pa tudi večja egalitarnost med zaposlenimi v organizacijami javne uprave in tistimi, ki koristijo njihove storitve. Organizacijske strukture naj bi bile torej oblikovane tako, da spodbujajo širšo participacijo državljanov pri sprejemanju odločitev (Hult 1990).

Ideje feministične teorije organizacij lahko nadalje povežemo tudi z idejami feministične teorije javnega sektorja, deloma pa tudi z načeli novega javnega managementa. Feministična teorija javne uprave ima svoje korenine v idejah Mary Parker Follett. Predvsem njene ideje s področja vodenja in avtoritete in njen pogled na državo in demokracijo kot tudi participacijo javnosti in zaposlenih pri odločanju so tisto, zaradi česar jo označujemo kot začetnico feminističnega pogleda na javno upravo. V času progresivne ere v ZDA (1890–1920) je njene ideje v prakso implementirala Jane Addams. Takrat so se v ZDA sprejemale reforme, ki so imele bistven vpliv tudi na oblikovanje teorije in prakse javne uprave. Pokazala se je razlika med idejami priseljencev (»settlerjev«) ter uradnikov. Tako so se reformistične ideje s strani uradnikov osredotočale predvsem na učinkovitost in ekonomičnost, strokovno znanje, politični ustroj, metode administracije. V hišah priseljencev pa so vzklile ideje, da bi moral delovati sistem javne uprave predvsem v smeri zagotavljanja blagostanja za vse ljudi. Stiversova (2002) tako pravi, da so priseljenci mesto videli kot dom vseh njegovih prebivalcev in o njem niso razmišljali v smislu podjetništva, ampak bolj v smislu gospodinjenja (»civic housekeeping«), ki je naravnano k temu, da se ustvari pogoji za varno in udobno življenje vseh prebivalcev.

Njihove ideje so bile na žalost spregledane, razlog pa je po Stiversovi (2002) predvsem v maskulinizaciji javne uprave. Ta se kaže preko različnih elementov, ki se kulturno povezujejo z moškim spolom, npr. strokovno znanje, vodenje in vrline. Na vseh teh področjih, na katerih je javna uprava utemeljena in po njih funkcionira, je namreč zaznati moškosrediščno naravnost.

V Sloveniji reforma javnega sektorja poteka še danes, intenzivneje je bila izvedena med letoma 2003 in 2005. Takrat so se uvajali predvsem elementi novega javnega managementa (NJM). Ti se na nekaterih področjih skladajo z idejami feministične teorije javnega sektorja (npr. usmeritev k strankam, decentralizacija in večja sploščenost organizacijske strukture), vendar pa NJM ne izziva tradicionalne birokratske strukture in na ta način ohranja dominacijo moškosti. Po Weedenovi (2010) smo z vpeljavo novega

javnega managementa v javni sektor priča zgolj novi obliki »podjetniške moškosti«, ki nadomešča tradicionalno, birokratsko-patriarhalno moškost.

Ker nas je zanimalo, kako je z delovanjem slovenske javne uprave v luči feministične teorije javne uprave, smo se v nadaljevanju osredotočili še na slovenski sistem javne uprave. Ugotovimo lahko, da imamo precej natančno dodelan uslužbenški sistem, ki jasno določa pogoje za zasedbo delovnega mesta, imenovanje v naziv, zasedbo položajnega delovnega mesta, uvrstitev v plačni razred ipd. Glede na navedeno torej tudi ni pričakovati diskriminacije po spolu glede zaposlovanja in napredovanja.

Kakšno je stanje v slovenski javni upravi tako z vidika neenakosti med spoloma kot tudi z vidika feministične teorije javne uprave, smo zato ugotavljali s pomočjo raziskave, izvedene med zaposlenimi na upravnih enotah v Sloveniji, ter s pomočjo kadrovskih podatkov o zaposlenih na upravnih enotah. Ugotovili smo, da na upravnih enotah prevladuje avtoritaren način vodenja, da je pri poslovanju upravnih enot pomembna skrb za potrebe državljanov, da so pri delu še prisotni formalizmi, ki prevladajo nad posameznimi specifičnimi situacijami, ter da na upravnih enotah obstajajo stereotipi v zvezi z delitvijo dela in napredovanji (čeprav v manjši meri kot smo pričakovali). Na podlagi kadrovskih podatkov ugotavljamo tudi, da so upravne enote feminizirane, da lahko govorimo o obstoju horizontalne kot tudi vertikalne segregacije, pa tudi da je na upravnih enotah prisotna vrzel med plačami moških in žensk.

Glede na vse navedeno smo na raziskovalno vprašanje odgovorili negativno, saj ne moremo reči, da je delovanje slovenske javne uprave v skladu z modelom, ki ga ponuja feministična teorija javne uprave, rečemo pa lahko, da se kaže določena usmerjenost k njenim elementom, ki se kaže predvsem kot dobro sodelovanje med zaposlenimi ter skrb in pozornost do specifičnih potreb državljanov/strank.

10 LITERATURA

1. Acker, Joan. 1990. Hierarchies, Jobs, Bodies: A theory of gendered organizations. *Gender & Society* 4 (2): 139–158
2. --- 1992. Gendering organizational theory. V *Gendering organizational analysis*, ur. A. J. Mills in P. Tancred, 248–261. Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc.
3. Alexander, Jennifer. 2009. Theorizing from the Margin for the Center: the Contributions of Stivers to Public Administration. *Administrative Theory & Praxis* 31 (4): 603–608. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=112&sid=c3c5f42a-19a2-47f4-9a90-e39769ab9ffd%40sessionmgr111> (11. februar 2012).
4. Alvesson, Mats in Yvonne Due Billing. 1992. Gender and Organization: Towards a Differentiated Understanding. *Organization Studies* 13 (1): 73–103.
5. Aman J., Caroline in Paula England. 1997. Comparable worth. When do two jobs deserve the same pay? V *Subtle sexism. Current practice and prospects for change*, ur. Nijole V. Benokraitis, 297–313. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, Inc.
6. Andoljšek, Žiga in Janko Seljak,. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: GV izobraževanje.
7. Argyris, Chris. 1957. *Personality and Organization: The Conflict between System and the Individual*. New York: Harper.
8. Avsec, Andreja. Stereotipi o moških in ženskih osebnostnih lastnostih. *Psihološka obzorja* 11 (2): 23–35. Dostopno prek: <http://psy.ff.uni-lj.si/iGuests/Obzorja/Vsebina1/Vol11-2/avsec.pdf> (29. februar 2012).
9. Bavec, Cene. 2004. *Izbrana poglavja iz sodobne teorije organizacije – Klasična teorija organizacije*. Dostopno prek: http://www.visjales-mb.org/visja_students/skriptarna/vse_skripte/skripte_pred/skripte/steblovnik_z/BAVEC_gradiva/KLASICNA%20TEORIJA%20ORGANIZACIJE.pdf (10. november 2013).
10. Berger, Peter in Thomas Luckmann. 1988. *Družbena konstrukcija realnosti: razprava iz sociologije znanja*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

11. Bernard, Jessie. 1981. *The good-provider role: It's rise and fall*. *American Psychologist* 36 (1–2).
12. Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji. V: *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov*, ur. Marjan Brezovšek, 175–186. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
14. --- 2004. Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V: *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 11–39. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list.
16. Burnier, Delysa. 2009. Markets no more: Toward care-centered public administration. *Administrative Theory and Praxis* 31 (3): 396–402. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=125&sid=3448383d-1e62-4683-b954-4b4b246930c2%40sessionmgr104> (11. februar 2012).
17. Burnier, Delysa. 2012. *Reinventing government from a feminist perspective: feminist theory and administrative reality*. Dostopno prek: <http://www-as.phy.ohiou.edu/FORUM/burnier.html> (3. april 2012).
18. Burns, Tom in George M. Stalker. 1961. *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
19. Calas, Marta B. in Linda Smircich. 2006. From the »Woman's point of view« ten years later: Towards a feminist organization studies. V *The SAGE Handbook of Organization Studies*, 2. Izdaja, ur. Steward R. Clegg, Cythia Cardy, Thomas B. Lawrence, Walter R. Nord, 284–346. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, Inc.
20. Chon-Kyun, Kim. 2004. Women and Minorities in State Government Agencies. *Public Personnel Management* 33 (2): 165–178.
21. Cigale, Marija. 1992. O ženskem delu. V *Zbornik ženske v Sloveniji – Ko odgrneš sedem tančic*, ur. Marija Cigale et al., 37–47. Ljubljana: Društvo Iniciativa.
22. Cornwell, Cristopher in Edward J. Kellough. 1994. Women and Minorities in Federal Government Agencies: Examining New Evidence from Panel Data. *Public Administration Review* 54 (3): 265–270.

23. Cvetko, Aleksej. 2003. Prepoved diskriminacije v delovnih razmerjih. *Podjetje in delo* 1 (2003): 103.
24. Davies, Annette in Thomas Robyn. Gendering and gender in public service organizations: Changing professional identities under new public management. *Public Management Review* 4(4): 461–484.
25. De Beauvoir, Simone. 1999. *Drugi spol*. Prva knjiga. Ljubljana: Delta.
26. --- 2000. *Drugi spol*. Druga knjiga. Ljubljana: Delta.
27. Dent, Mike. 2003. Gender, welfare regimes and the medical profession in France and Greece. Clientelism, Etatism and the »Mediterranean rim«. V *Gender and the Public Sector. Professionals and managerial change*, ur. Jim Barry, Mike Dent in Maggie O'Neill, 65–82. London, New York: Routledge.
28. Ely, Robin J. in Debra E. Meyerson. 2000. *Theories of gender in organizations: a new approach to organizational analysis and change*. Boston: Center for gender in organizations. Dostopno prek: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.simmons.edu%2Fsom%2Fdocs%2Fcg_o_wp8_DNC.pdf&ei=JW5-UoPwE8OXtAaotICIAw&usq=AFQjCNFaWLawJLXcu-VmCWVCvmamjE9BZg&sig2=G4-PvZD88FHp7WGJblU7yw&bvm=bv.56146854,d.Yms (9. november 2013).
29. Espig – Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge; Oxford: Polity Press.
30. Etzioni, Amitai. 1964. *Modern organizations*. New Jersey: Prentice Hall.
31. Eurostat. 2010. *Anketa o delovni sili*. Dostopno prek: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database (23. februar 2012).
32. Fajfar, Peter in Tadej Cvirn. 2002. Pojavljanje novih organizacijskih oblik – virtualna organizacija. *Organizacija: revija za management, informatiko in kadre* 35 (4): 228–233.
33. Feldberg, Roslyn in Evelyn Glenn Nakano. 1979. Male and female: Job versus gender models in the sociology of work. *Social problems* 26 (5): 524–538.
34. Ferfila, Bogomil in Polona Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Ferguson, Kathy E. 1984. *The feminist case against bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.

36. Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, in Andrew Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
37. Fletcher, Joyce K. in Robin J. Ely. 2003. Introducing Gender: Overview. V *Reader in Gender, Work and Organization*, ur. Robin J. Ely, Erica Gabrielle Foldy, Maureen A. Scully in Center for Gender and Organizations, Simmons School of Management, 10–15. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing Ltd.
38. Florjančič, Jože in Björn Paape. 2002. *Organizacija in management*. Kranj: Moderna organizacija.
39. Fry R., Brian. 1998. *Mastering public administration. From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
40. Gerth, Hans H. in Charles Wright Mills. 1948. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxon, New York: Routledge.
41. Gherardi, Silvia. 2003. Feminist theory and organizational theory: a dialogue on new bases. V *The Oxford Handbook of Organization Theory*, ur. Haridimos Tsoukas in Christian Knudsen, 210–236. New York: Oxford University Press
42. Gould, Meredith. 1979. When women create an organization: The ideological imperatives of feminism. V *The international yearbook of women's studies 1979*, ur. D. Dunkerley in G. Salaman. London: Routledge in Kegan Paul.
43. Guy E., Mary. 1992. The feminization of public administration: today's reality and tomorrow's promise. V *Public management in an interconnected world: essays in the Minnowbrook tradition*, ur. Mary Timney Bailey in Richard T. Mayer, 91–116. Westport: Greenwood press.
44. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodoben uslužbenski sistem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
45. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. Haralambos, Michael in Martin Holborn. 1995. *Sociologija. Teme in pogledi*. Ljubljana: DZS.
47. Holbrook, Allyson L., Melanie C. Green in Jon A. Krosnick. 2003. Telephone versus Face-to-Face Interviewing of National Probability Samples with Long Questionnaires: Comparisons of Respondent Satisficing and Social Desirability Response Bias. *Public Opinion Quarterly* 67 (1): 79–125.

48. Hood, Christopher. 1991. A Public Management for all Seasons. *Public Administration* 69 (1): 3–19.
49. Hult, Karen. 1995. Feminist organization theories and government organizations. The Promise of Diverse Structural Forms. *Public Productivity & Management Review* 19 (2): 128-142.
50. Hutchinson R. , Janet. 2005. PA feminisms, with a note on gender anarchy. *Administrative Theory and Praxis* 27 (2): 358–363.
51. Ianello, Kathleen P. 1992. *Decisions without hierarchy*. New York: Routledge.
52. International Labor Organization (ILO). 2013. *The "Nuts and Bolts" of Labour–Management Partnership*. Dostopno prek: http://www.ilocarib.org.tt/Promalco_tool/productivity-Tools/manual01/m1_4.htm (19. november 2013).
53. Jančič, Zlatko. 1990. *Marketing: strategija menjave*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
54. Jogan, Maca. 1990. *Družbena konstrukcija hierarhije med spoloma*. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.
55. --- 1991. Talcot Parsons – sociološki prispevek k družbeni re/produkciji hierarhije med spoloma. *Družboslovne razprave* 11 (8): 33–41. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dr/dr11Jogan.PDF> (20. februar 2012).
56. --- 1995. Androcentrična ali androgina kultura in (simetrična) družina. *Družine: različne – enakopravne*. Ljubljana: Vitrum.
57. --- 2001. *Seksizem v vsakdanjem življenju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
58. Johnson, Richard A. in Dean W. Wichern. 2007. *Applied multivariate statistical analysis*. Šesta izdaja. Pearson Prentice Hall: New Jersey.
59. Kanjuo Mrčela, Aleksandra. 1996. *Ženske v menedžmentu*. Ljubljana: Enotnost.
60. --- 2012. Samo desetina moških ima šefinjo. *Delo* (Sobotna priloga) 3. marec 2012. Dostopno prek: <http://www.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/samo-desetina-moskih-ima-sefinjo.html> (4. marec 2012).
61. Kanter, Rosabeth Moss. 1993. *Men and Women of the Corporation*. 2. izdaja. New York: BasicBooks.
62. Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacije*. Ljubljana: DZS.
63. Kernaghan, Kenneth. 2000. The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences* 66 (1): 91–104.

64. Kimmel S., Michael. 2004. *The Gendered Society*. New York , London : Oxford University Press.
65. Klingner, Donald. 2009. Beyond the Bailout: Facing the Big Issues. *PA Times* 32 (1): 16–16. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=c83b7cfd-3aa7-4da8-a254-a49306a9ade3%40sessionmgr4002&vid=10&hid=4101> (12. november 2013).
66. Koen, Susan. 1984. *Feminist workplaces: Alternative model for the organization of work*. PhD Disertation. Union for Experimenting Colleges, University of Michigan.
67. Kolb, Deborah, Joyce K. Fletcher, Debra E. Meyerson, Deborah Merrill-Sands in Robin J. Ely. 2003. Making Change: A Framework for Promoting Gender Equity in Organizations. V *Reader in Gender, Work and Organization*, ur. Robin J. Ely, Erica Gabrielle Foldy, Maureen A. Scully in Center for Gender and Organizations, Simmons School of Management, 10–15. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing Ltd.
68. Kondalkar, V. G. 2007. *Organizational Behaviour*. New Delhi: New Age International. Dostopno prek: <http://196.29.172.66:8080/jspui/bitstream/123456789/3159/1/Organizational%20Behavior.pdf> (12. november 2013).
69. Korade Purg, Štefka. 2004. Sistemske predpostavke in nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V: *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 97–127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
70. Kovač, Bogomir. 1996. *Poslovna mitologija*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
71. Kovač, Polonca in Gregor Virant. 2011. Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 29–49. Ljubljana: Uradni list.
72. Kožar, Silvester. 2000. *Delitev dela med spoloma v upravnih enotah v Sloveniji v luči hierarhije med spoloma*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
73. Levine, Helisse. A theory of Difference. V *Women in public administration. Theory and Practice*, ur. Maria J. D'Agostino in Helisse Levine, 35–42. Sudbury, Mississauga, London: Jones & Bartlett Learning.

74. Lewis, Gregory B. 1994. Women, Occupations and Federal Agencies: Occupational Mix and Interagency Differences in Sexual Inequality in Federal White-Collar Employment. *Public Administration Review* 54 (3): 271–276.
75. Lipnack, Jessica in Jeffrey Stamps. 1994. *The age of the network: organizing principles for the 21st century*. Essex Junction: O. Wight.
76. Lozar Manfreda, Katja in Vasja Vehovar. 2002. Do Mail and Web Surveys Provide Same Results? *Metodološki zvezki* 18: 149–169.
77. Martin, Patricia Yancey. 1990. Rethinking feminist organizations. *Gender & Society* 4 (2): 182–206.
78. --- 1994. The organization of exclusion: Institutionalization of sex inequality, gendered faculty jobs and gendered knowledge in organizational theory and research. *Organization* 1 (2): 401–431.
79. Mayo, Elton. 1933. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Company.
80. McGregor, Douglas. 1960. *The Human Side of Enterprise*. New York : McGraw-Hill Book Company.
81. Merkač, Marjana. 2001. Konstrukcija managerskih vlog. V *Zbornik s posvetovanja. Managerke in poslovna odličnost*, 1–26. Portorož: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.
82. Mills, Albert J. 1988. Organization, gender and culture. *Organization Studies* 9 (3): 351–369.
83. Ministrstvo za javno upravo. 2000. *Kadrovsko poročilo za leto 1999*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/index.html (13. januar 2012).
84. --- 2001. *Kadrovsko poročilo za leto 2000*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/index.html (13. januar 2012).
85. --- 2002. *Kadrovsko poročilo za leto 2001*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/index.html (13. januar 2012).
86. --- 2003. *Kadrovsko poročilo za leto 2002*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/index.html (13. januar 2012).

87. --- 2004. *Kadrovsko poročilo za leto 2003*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/index.html (13. januar 2012).
88. --- 2005. *Kadrovsko poročilo za leto 2004*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/KadrovskoPorocilo2004.pdf (13. januar 2012).
89. --- 2006. *Kadrovsko poročilo za leto 2005*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Kadrovsko_porocilo_2005.pdf (13. januar 2012).
90. --- 2007. *Kadrovsko poročilo za leto 2006*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/kadrovsko_porocilo_za_leto_2006_N.pdf (13. januar 2012).
91. --- 2008. *Kadrovsko poročilo za leto 2007*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Kadrovsko__porocilo_za_leto_2007_zadnje_stanje.pdf (13. januar 2012).
92. --- 2009. *Kadrovsko poročilo za leto 2008*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Kadrovsko__porocilo__2008_zadnje_stanje.pdf (13. januar 2012).
93. --- 2010. *Kadrovsko poročilo za leto 2009*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/KP_2009.pdf (13. januar 2012).
94. --- 2011. *Kadrovsko poročilo za leto 2010*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Kadrovsko_porocilo_2010-verzija_oktober_2011.pdf (13. januar 2012).
95. --- *Portal upravnih enot*. Dostopno prek: <http://www.upravneenote.gov.si/> (12. januar 2012).
96. Ministrstvo za notranje zadeve. 2012. *Kadrovsko poročilo za leto 2011*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/javni_sektor_in_lokalna_samouprava/zaposleni_v_drzavni_upravi/ (30. november 2013).

97. --- 2013. *Kadrovsko poročilo za leto 2012*. Dostopno prek: [http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/ KP2012_objavljeno.pdf](http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/KP2012_objavljeno.pdf) (30. november 2013).
98. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. 2012. *Podatki o zaposlenih v organih državne uprave*. http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageToModul=/arhiv_2012_jan_2012_mar_2012.jsp. (20. avgust 2012).
99. Morse S., Ricardo. 2006. Prophet of Participation: Mary Parker Follett and Public Participation in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis* 28 (1): 1–32. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=111&sid=c14da3a1-afdd-4455-bef8-515362cf1dd9%40sessionmgr111> (11. februar 2012).
100. Nickel M., Patricia in Angela M. Eikenberry. 2006. Beyond Public vs. Private: the Transformative Potential of Democratic Feminist Management. *Administrative Theory & Praxis* 28 (3): 359–380. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=111&sid=c14da3a1-afdd-4455-bef8-515362cf1dd9%40sessionmgr111> (11. februar 2012).
101. Oakley, Ann. 2000. *Gospodinja*. Ljubljana: *cf.
102. Parsons, Talcot. 1960. *Structure and process in modern societies*. Glencoe: Free Press.
103. Payne, Lindsay. 2002. *Gendered jobs and gendered workers: barriers to gender equality in gendered organizations*. Centre for Families, Work & Well-Being, College of Social and Applied Human Sciences, University of Guelph. Dostopno prek: http://www.worklifecanada.ca/cms/resources/files/259/Lindsay_Payne.pdf (11. februar 2012).
104. Pečar, Zdravko. 2003. *Management v javnem sektorju*. Študijsko gradivo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
105. Pierre Jon in Bo Rothstein. 2010. *Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust*. Dostopno prek: http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1358/1358036_reinventing-weber--the-role-of-institutions-in-creating-social-trusts.pdf (11. november 2013).
106. Pirnat, Rajko. 2011. Pogled na razvoj slovenske državne uprave. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 51–78. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

107. Pugh, Derek. S., David. J. Hickson in Cristopher R. Higgins. 1964. *Writers on Organizations*. London: Hutchinson.
108. Pusić, Evgen. 2002. *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
109. Rman, Milan. 2003. Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni management. V: *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 135–150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
110. Rothschild, Joyce. 1993. *Principles of feminist trade union organizations*. Paper presented at the Workshop on *Feminist Organizations*, Washington, DC.
111. Rozman, Rudi. 1993. *Management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
112. Rusaw, Carol. 2005. A proposed model of feminist public sector leadership. *Administrative Theory and Praxis* 27 (2): 385–393. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&hid=125&sid=3448383d-1e62-4683-b954-4b4b246930c2%40sessionmgr104> (17. april 2012).
113. Savage, Mike, WITZ, Anne. 1992. *Gender and bureaucracy*. Oxford: Blackwel.
114. Scott, Richard W. 1987. *Organizations: rational, natural and open systems*. 2. Izdaja. New Jersey: Prentice Hall International.
115. Seljak, Janko. 2003. Razlike v plačah in zaposlovanju med spoloma v dejavnostih javne uprave. *Uprava* 1 (1): 106–123. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-6DPOKLNH/?=&language=eng> (31. januar 2012).
116. Shields M., Patricia. 2006. Democracy and the Social Feminist Ethics of Jane Addams: a Vision for Public Administration. *Administrative Theory & Praxis* 28 (3): 418–443. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=111&sid=c14da3a1-afdd-4455-bef8-515362cf1dd9%40sessionmgr111> (11. februar 2012).
117. --- 2010. Jane Addam's theory of democracy and social ethics: Incorporating a feminist perspective. V *Women in public administration. Theory and Practice*, ur. Maria J. D'Agostino in Helisse Levine, 15–34. Sudbury, Mississauga, London: Jones & Bartlett Learning.
118. Smelser, Neil J. 1989. *Handbook of Sociology*. London: Sage Publications.
119. Solomon, Robert C. In Kathleen M. Higgins. 1998. *Kratka zgodovina filozofije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

120. Statistični urad Republike Slovenije, *SI-STAT podatkovni portal*. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/Dem_soc.asp#07 (23. februar 2012).
121. Stivers, Camilla. 1995. Settlement women and bureau men: constructing usable past for public administration. *Public Administration Review* 55 (6): 522–529. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&hid=125&sid=3448383d-1e62-4683-b954-4b4b246930c2%40sessionmgr104> (11. februar 2012).
122. --- 2000. *Bureau Men, Settlement Women. Constructing Public Administration in the Progressive Era*. Lawrence: University Press of Kansas.
123. --- 2002. *Gender images in public administration. Legitimacy and the administrative state*. Second Edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, Inc.
124. Toonen, Theo A. J. 2001. The comparative dimension of administrative reform. V: *Politicians, Buraucrats and Administrative Reform*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 183–201. London, New York: Routledge.
125. *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*. Ur. l. RS 51/2008, 91/2008, 113/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_URED4797.html (15. marec 2012).
126. *Uredba o napredovanju uradnikov v nazive*. Ur. l. RS 98/2008, 16/2009, 19/2010. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_URED4898.html (15. marec 2012).
127. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. RS 58/2003, 81/2003, 109/2003, 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009, 63/2009, 73/2009, 11/2010, 42/2010, 82/2010, 17/2011, 14/2012, 17/2012, 23/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED2954.html (15. marec 2012).
128. *Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS 75/1994, 8/1996, 39/2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_URED941.html (12. februar 2012).

129. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991, 42/1997, 66/2000, 69/2004, 68/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (29. februar 2012).
130. Vila, Antun. 1999. Postmoderna družba in organizacija. V *Sodobna razlaga organizacije*, ur. Bogan Kavčič, Jure Kovač, 327–375. Kranj: Moderna organizacija.
131. Volberda, Henk W. 1999. *Building the flexible firm: How to remain competitive*. Oxford: Oxford University Press.
132. Wade, Louise Carroll. 2005. *Settlement Houses*. Dostopno prek: <http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/1135.html> (27. april 2012).
133. Weeden, Sara Ashleigh. 2010. *Mobilizing Critical Feminist Engagement with New Public Management*. Dostopno prek: <https://dspace.library.uvic.ca:8443/bitstream/handle/1828/3152/WeedenSA%20-%20MPA-599%20-%20Final.pdf?sequence=1> (20. november 2013).
134. West, Candace in Don H. Zimmerman. 2004. Doing gender. V *The gendered society reader*, ur. Michael S. Kimmel, 150–168. New York : Oxford University Press
135. Wharton S., Amy. 2005. *The sociology of gender: an introduction to theory and research*. Malden: Blackwell, cop.
136. --- 2012. *The Sociology of Gender. An introduction to theory and research. Second edition*. West Sussex: Wiley-Blackwell.
137. Whitehead, Stephen M. 2002. Men and masculinities: key themes and new directions. Cambridge, Malden: Polity.
138. Wikipedia. 2012. *Zgodovina Združenih držav Amerike*. Dostopno prek: http://sl.wikipedia.org/wiki/Zgodovina_Zdru%C5%BEenih_dr%C5%BEav_Amerike#Priseljevanje (27. april 2012).
139. Willams, Christine. 1995. *Still a man's world. Men who do women's work*. London: University of California Press.
140. Woodfield, Ruth. 2007. *What woomen want from wok: gender and occupational choice in the 21st century*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
141. Wren, Daniel. 1987. *The Evolution of Management Thought*. Tretja izdaja. New York: John Wiley & Sons.
142. *Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO)*. Ur. l. RS 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2/1991–I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ, 41/1994, 70/1997,

- 87/1997-ZPSDP, 38/1999, 56/2002-ZJU. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO280.html (15. marec 2012).
143. *Zakon o državni upravi (ZDU-1)*. Ur. l. RS, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 126/2007-ZUP-E, 48/2009, 8/2010-ZUP-G, 8/2012-ZVRS-F, 21/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html (15. marec 2012).
144. *Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO)*. Ur. l. RS 30/1990, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO187.html (15. marec 2012).
145. *Zakon o interventnih ukrepih (ZIU)* Ur.l. RS, št. 94/2010, 110/2011-ZDIU12. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO6021.html (15. marec 2012).
146. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Ur. l. RS 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I-136/07-13, 40/2012-ZUIJF. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (15. marec 2012).
147. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)*. Ur. l. RS 56/2002, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 1/2007 Odl.US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007-UPB7, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl.US: U-I-159/08-18, 20/2009-ZZZPF, 48/2009, 91/2009, 98/2009-ZIUZGK, 107/2009 Odl.US: U-I-10/08-19, 108/2009-UPB13, 8/2010 Odl.US: U-I-244/08-14, 13/2010, 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl.US: U-I-266/08-12, 59/2010, 85/2010, 94/2010-ZIU, 107/2010, 35/2011, 110/2011-ZDIU12, 27/2012 Odl.US: U-I-249/10-27, 40/2012-ZUIJF. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO3328.html (15. julij 2012).

148. *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)*. Ur. l. RS 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO1603.html (12. februar 2012).
149. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (ZIPRS1314-a)*. Ur. l. RS 46/2013. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO6297.html (30. november 2013)
150. *Zakon o vladi (ZVRS)*. Ur. l. RS 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999-ZSOVA, 119/2000, 30/2001, 52/2002-ZDU-1, 123/2004, 24/2005-UPB1, 109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16, 38/2010-ZUKN, 8/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html (12. februar 2012).
151. *Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)*. Ur. l. RS 40/2012, 55/2012 Skl.US: U-I-162/12-5, Up-626/12-5. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO6388.html (10. junij 2012).

PRILOGE

Priloga A: Najnižji in najvišji plačni razred po posameznih podskupinah skupine C

Plačna skupina	C - uradniški nazivi v državni upravi, upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih						J - spremljajoča delovna mesta		
	Uravniki v drugih državnih organih	Uravniki v državni in sodni upravi ter upr. lokalnih skupnosti	Policisti	Vojaki	Cariniki	Inšpektorji, pazniki in drugi uravniki s pos.poobl.	Strok. delavci	Admin. delavci	Ostali strok.-tehnični delavci
Plačni razred	C1	C2	C3	C4	C5	C6	J1	J2	J3
65									
64									
63									
62									
61									
60									
59									
58									
57									
56									
55	55	55							
54									
53									
52									
51									
50									
49									
48			48	48	48	48			
47							47		
46									
45									
44								44	44
43									
42									
41									
40									
39									
38									
37									
36									
35									
34									
33									
32									
31									
30									
29									
28									
27									
26									
25									
24									
23									
22									
21									

20									
19									
18									
17									
16									
15					15				
14			14						
13									
12	12					12			
11									
10									
9						9			
8									
7									
6									
5		5							
4				4					
3									
2									
1									

Vir: Priloga 2 ZSPJS.

Priloga B: Zmanjšanje števila zaposlenih v organih civilnega dela javne uprave

Tabela B. 1: Zmanjšanje / povečanje števila zaposlenih v obdobju 10 let v organih civilnega dela javne uprave v letih med 2002 in 2012

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	Zmanjšanje/povečanje št. zaposlenih v obdobju 10 let
Vladne službe	-388	-16	-19	-21	-27	2,5	29,5	5	40	72	-173	-495
Upravne enote	-207	-36	-119	-31	-17	-41	-55	-18	-117	-61	-12	-714
Ministrstvo za finance	-164	-49	-103	-66	-89	-35	-79	13	-312	310	15	-559
Ministrstvo za zunanje zadeve	50	-11	7	7	45	22	1	14	27	40	0	202
Ministrstvo za pravosodje	/*	21	36	7	36	39	14	26	6	-85	10	110
Ministrstvo za gospodarstvo	/*	4	-28	-29	8	-11	-30	3	14	-47	13	-103
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	/*	-17	4	0	-1	-21	15	49	74	72	52	227
Ministrstvo za promet	/*	-29	-6	-8	-2	29	-8	23	-116	-14	13	-118
Ministrstvo za okolje in prostor	/*	-29	4	-10	4	4	-15	-6	13	38	11	14
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	-13	5	10	4	1	17,5	-14,5	22	-3	17	19	65
Ministrstvo za zdravje	-8	1	-24	5	-3	-36	11	-9	32	14	22	5
Ministrstvo za javno upravo	/*	-9	6	-4	1	7	5	-9	3	/**	/**	0
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	/*	-4	0	40	-5	6	3	1	0	/**	/**	41
Ministrstvo za šolstvo in šport	/*	-6	2	17	-7	-2	11	-10	-41	8	2	-26
Ministrstvo za kulturo	/*	3	-6	7	-4	1	-10	6	6	7	4	14
Ministrstvo za notranje zadeve	-26	-16	324	6	3	-16	13	1	26	145	53	513
Ministrstvo za obrambo	-74	-59	-110	89	-53	-68	-39	-11	4	795	535	1009

* Podatki za leto 2012 za določena ministrstva niso vpisani, saj so bile v tem letu izvedene reorganizacije

** Podatek ni na voljo, saj je bilo Ministrstvo za javno upravo ustanovljeno šele leta 2004.

Tabela B. 2: Delež zmanjšanja / povečanja števila zaposlenih v obdobju 10 let v organih civilnega dela javne uprave

	2012	2011	2002	2004	Razlika 2002 - 2012	Razlika 2002 - 2011	Razlika 2004 - 2012
Vladne službe	970	1358	1067	1525	-97 (-9,1%)	291 (27,3%)	****
Upravne enote	2482	2689	3190	3012	-708 (-22,2%)	-501 (-15,7%)	****
Ministrstvo za finance	4744	4908	5309	5307	-565 (-10,6%)	-401 (-7,6%)	****
Ministrstvo za zunanje zadeve	687	637	483	550	204 (42,2%)	154 (31,9%)	****
Ministrstvo za pravosodje	/	1103	996	917	/	107 (10,7%)	****
Ministrstvo za gospodarstvo	/	500	527	494	/	-27 (-5,1%)	****
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	/	1038	800	946	/	238 (29,8%)	****
Ministrstvo za promet	/	369	486	356	/	-117 (-24,1%)	****
Ministrstvo za okolje in prostor	/	1501	1547	1598	/	-46 (-3,0%)	****
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	382	395	304	318	78 (25,7%)	91 (29,9%)	****
Ministrstvo za zdravje	290	298	303	349	-13 (-4,3)	-5 (-1,7%)	****
Ministrstvo za javno upravo	/	288	/	3	/	***	****
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	/	235	/	0	/	***	****
Ministrstvo za šolstvo in šport	/	280	401	368	/	-121 (-30,2%)	****
Ministrstvo za kulturo	/	222	203	216	/	19 (9,4%)	****
Ministrstvo za notranje zadeve	703	729	9392*	489	/	*	214 (43,7%)
Ministrstvo za obrambo	1239	1313	7155**	1578	/	**	-339 (-21,4%)

* Število zaposlenih na Ministrstvu za notranje zadeve lahko primerjamo v obdobju 2004–2012, saj so podatki za leto 2002 zbrani skupaj tako za upravni del kot policijo.

** Število zaposlenih na Ministrstvu za obrambo lahko primerjamo v obdobju 2004–2012, saj so podatki za leto 2002 zbrani skupaj tako za upravni del kot vojsko.

*** Izračun ni mogoč, ker Ministrstvi leta 2002 še nista obstajali. **** Izračun ni izveden.

Opomba: glede na to, da so ministrstva pogosto podvržena organizacijskim spremembam in se ob menjavah vlade pogosto ukinjajo oz. nastajajo nova, je težko spremljati gibanje števila zaposlenih v obdobju 10 let. V nasprotju z ministrstvi pa število upravnih enot v obdobju 10 let ostaja enako (58). Upravne enote niso bile podvržene organizacijskim spremembam, pa tudi vsebina njihovega dela ostaja enaka, zato lažje izvedemo analizo gibanja števila zaposlenih.

Tabela B. 3: Zmanjšanje / povečanje števila zaposlenih v organih civilnega dela javne uprave glede na spol v letih med 2008 in 2012

	2012		2011		2010		2009		2008		Zmanjšanje št. zaposlenih v obdobju 4 oz. 5 let	
	ženske	moški	ženske	moški	ženske	moški	ženske	moški	ženske	moški	ženske	moški
Vladne službe	-277	-111	-10	-6	-11	-8	-7	-14	-10	-17	-315	-156
Upravne enote	-117	-90	-31	-5	-87	-32	-25	-6	-8	-9	-268	-142
Ministrstvo za finance	-105	-59	-33	-16	-18	-85	-21	-45	-56	-33	-233	-238
Ministrstvo za zunanje zadeve	51	-1	-2	-9	0	7	8	-1	26	19	83	15
Ministrstvo za pravosodje	/	/	5	16	14	22	5	2	19	17	-27	-18
Ministrstvo za gospodarstvo	/	/	6	-2	-16	-12	-24	-5	7	1	21	-35
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	/	/	-7	-10	5	-1	9	-9	14	-15	-4	-41
Ministrstvo za promet	/	/	-4	-25	5	-11	-4	-4	-1	-1	-6	-25
Ministrstvo za okolje in prostor	/	/	-16	-13	4	0	-10	0	16	-12	22	-2
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	-7	-6	11	-6	12	-2	2	2	-3	4	15	-8
Ministrstvo za zdravje	-6	-2	3	-2	-15	-9	7	-2	-2	-1	-13	-16
Ministrstvo za javno upravo	/	/	-9	0	0	-6	-2	-2	3	-2	-8	-10
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	/	/	-2	-2	0	0	30	10	3	-8	31	0
Ministrstvo za šolstvo in šport	/	/	-1	-5	-1	3	9	8	-1	-6	6	0
Ministrstvo za kulturo	/	/	1	2	1	-7	3	4	-4	0	1	-1
Ministrstvo za notranje zadeve	-19	-7	-16	0	205	119	0	6	0	3	170	121
Ministrstvo za obrambo	-31	-43	-25	-34	-40	-70	149	-69	-172	128	-119	-88
SKUPAJ civilni del javne uprave	-511	-319	-130	-117	58	-92	129	-125	-169	68	-644	-644

* podatki za leto 2012 niso vpisani, saj so bile v tem letu izvedene reorganizacije in podatki niso primerljivi

Priloga C: Plačna lestvica, veljavna od prvega junija 2012

Plačni razred	Osnovna plača (v EUR)	Plačni razred	Osnovna plača (v EUR)
1	430,80 €	34	1.571,75 €
2	448,05 €	35	1.634,62 €
3	465,96 €	36	1.700,01 €
4	484,61 €	37	1.768,01 €
5	503,98 €	38	1.838,73 €
6	524,15 €	39	1.912,28 €
7	545,09 €	40	1.988,78 €
8	566,91 €	41	2.068,33 €
9	589,60 €	42	2.151,04 €
10	613,18 €	43	2.237,09 €
11	637,70 €	44	2.326,58 €
12	663,21 €	45	2.419,64 €
13	689,73 €	46	2.516,42 €
14	717,33 €	47	2.617,09 €
15	746,02 €	48	2.721,76 €
16	775,86 €	49	2.830,64 €
17	806,90 €	50	2.943,86 €
18	839,18 €	51	3.061,62 €
19	872,74 €	52	3.184,08 €
20	907,65 €	53	3.311,44 €
21	943,97 €	54	3.443,91 €
22	981,72 €	55	3.581,66 €
23	1.020,99 €	56	3.724,91 €
24	1.061,83 €	57	3.873,93 €
25	1.104,29 €	58	4.028,88 €
26	1.148,47 €	59	4.190,03 €
27	1.194,40 €	60	4.357,63 €
28	1.242,18 €	61	4.531,93 €
29	1.291,87 €	62	4.713,22 €
30	1.343,55 €	63	4.901,74 €
31	1.397,29 €	64	5.097,82 €
32	1.453,17 €	65	5.301,72 €
33	1.511,30 €		

Vir: Priloga 1 Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF).

Priloga Č: Plačne skupine in podskupine za zaposlene v javnem sektorju

Plačne skupine	Plačne podskupine
A – Funkcije v državnih organih in lokalnih skupnostih	A1 – Predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti A2 – Funkcionarji zakonodajne oblasti A3 – Funkcionarji sodne oblasti A4 – Funkcionarji v drugih državnih organih A5 – Funkcionarji v lokalnih skupnostih
B – Poslovodni organi pri uporabnikih proračuna	B1 – Ravnatelji, direktorji in tajniki
C – Uradniški nazivi v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih	C1 – Uradniki v drugih državnih organih C2 – Uradniki v državni upravi, sodni upravi in upravah lokalnih skupnosti C3 – Policisti C4 – Vojaki C5 – Cariniki C6 – Inšpektorji, pazniki in drugi uradniki s posebnimi pooblastili
D – Delovna mesta na področju vzgoje izobraževanja in športa	D1 – Visokošolski učitelji in visokošolski sodelavci D2 – Predavatelji višjih strokovnih šol, srednješolski in osnovnošolski učitelji in drugi strokovni delavci D3 – Vzgojitelji in ostali strokovni delavci v vrtcih
E – Delovna mesta na področju zdravstva	E1 – Zdravniki E2 – Farmaceutski delavci E3 – Medicinske sestre/zdravstveni tehniki E4 – Zdravstveni delavci
F – Delovna mesta na področju socialnega varstva	F1 – Strokovni delavci F2 – Strokovni sodelavci
G – Delovna mesta na področju kulture in informiranja	G1 – Umetniški poklici G2 – Drugi poklici na področju kulture in informiranja
H – Delovna mesta in nazivi na področju znanosti	H1 – Raziskovalci H2 – Strokovni sodelavci
I – Delovna mesta v javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna	I1 – Strokovni delavci
J – Spremljajoča delovna mesta (velja za ves javni sektor)	J1 – Strokovni delavci J2 – Administrativni delavci J3 – Ostali strokovno-tehnični delavci

Vir: Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), 7. člen .

Priloga D: Opisna statistika za spremenljivke, s katerimi smo merili sodelovanje med zaposlenimi

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Na naši upravni enoti zaposleni cenimo delo svojih sodelavcev.	343	1	5	3,99	,797
Zaposleni pri delu med seboj sodelujemo.	343	1	5	4,13	,725
Odnosi s sodelavci so dobri.	343	1	5	3,83	,881
Zaposleni rešujemo konflikte v skupno korist.	339	1	5	3,69	,874
Sodelavci na upravni enoti si medsebojno zaupamo.	340	1	5	3,61	,887
Sodelavci se med seboj razumemo in spoštujemo.	337	1	5	3,70	,882
Na naši upravni enoti je velik poudarek na tinskem delu.	337	1	5	3,37	,968
Če se sodelavcu ponudi možnost napredovanja oz. premestitve na delovno mesto z višjim nazivom, ga pri tem podpiramo.	338	1	5	3,52	1,011
Valid N (listwise)	323				

Priloga E: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili tekmovalnost med zaposlenimi

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Na naši upravni enoti je pomembno, kakšno oceno delovne uspešnosti prejme posameznik.	338	1	5	3,53	,981
Sodelavci med seboj konkuriramo pri napredovanjih oz. premestitvah na delovno mesto z višjim nazivom.	336	1	5	3,20	1,027
Rekordirana spremenljivka ODNOS11: Svoje znanje sodelavci radi delimo med seboj.	338	1	5	2,13	,788
Valid N (listwise)	332				

Priloga F: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili prisotnost stereotipov

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Za vodenje enostavnejših postopkov (npr. osebna izkaznica, vozniško dovoljenje) so bolj primerne ženske kot moški.	327	1	5	3,41	1,560
Prav je, da imajo pri napredovanju na naši upravni enoti, prednost moški.	326	1	5	3,72	1,257
Na področju gradbenih zadev bi morali biti zaposleni večinoma moški.	325	1	5	2,92	1,450
Ženske na naši upravni enoti običajno prejmejo nižje ocene delovne uspešnosti kot moški.	323	1	5	2,02	1,066
Prav je, da na naši upravni enoti moški hitreje napredujejo kot njihove ženske sodelavke.	327	1	5	3,43	1,289
Moški so manj primerni za dela na področju upravnih notranjih zadev.	326	1	5	4,05	1,238
Bolje je, če je vodja oddelka moški, kot pa ženska.	326	1	5	3,98	1,149
Na naši upravni enoti za informacijsko tehnologijo skrbi moški.	327	1	5	4,19	1,118
Bolje je, če je načelnik upravne enote moški, kot pa ženska.	326	1	5	3,49	1,144
Moški so bolj kompetentni in kredibilni od žensk za vodenje postopkov na področju gradbenih zadev.	326	1	5	3,05	1,203

Tajniška dela bolje opravljajo ženske kot moški.	323	1	5	4,45	,756
Rekordirana spremenljivka STEREO12: Moški so bolj kompetentni od žensk pri vodenju postopkov na področju upravnih notranjih zadev.	321	1	5	1,81	,891
Moški potrebujejo hitra napredovanja, ženske pa ne.	325	1	5	4,34	,924
Za opravljanje rutinskih del (npr. fotokopiranje ipd.) so bolj primerne ženske kot moški.	323	1	5	4,27	1,036
Moški na naši upravni enoti v povprečju zasedajo višja delovna mesta kot pa ženske.	325	1	5	3,83	1,253
Za opravljanje nalog na področju informacijske tehnologije so moški bolj kompetentni od žensk.	323	1	5	3,78	1,139
Moški na naši upravni enoti hitreje napredujejo kot ženske.	323	1	5	4,07	1,069
Na naši upravni enoti za službene avtomobile skrbi moški.	325	1	5	4,30	1,030
Valid N (listwise)	300				

Priloga G: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili skrb in pozornost do specifičnih potreb strank

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
V primeru specifičnih potreb/problemov strank, se o tem na oddelku pogovorimo oz. skličemo sestanek.	318	1	5	3,82	,970
Želje strank poskušamo upoštevati kolikor se da.	317	1	5	4,27	,696
Pri zapletenih primerih se o zadevi pogovorimo med seboj ali skličemo sestanek.	316	1	5	4,07	,823
Posebne prošnje (npr. za hitrejšo rešitev vloge) vedno obravnavamo.	315	1	5	3,90	,861
V primeru posebnih stisk stranke (npr. finančna) skupaj iščemo rešitve.	317	1	5	3,82	,959
Stranke poslušamo, ko nam predstavljajo svoje probleme / želje.	317	1	5	4,28	,693
Pri reševanju vlog se zanimamo za potrebe strank v zvezi z urejanjem formalnosti pri nas.	302	1	5	4,11	,707
Valid N (listwise)	297				

Priloga H: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili racionalnost in učinkovitost

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Rekordirana spremenljivka DELOV9: Pri delu se ne oziramo na kazalnike uspešnosti delovanja.	314	1	5	2,83	1,081
Na naši upravni enoti spremljamo uspešnost delovne izvedbe z različnimi kazalniki (TQM, EFQM, benchmarking ipd.).	308	1	5	3,10	1,149
Spremljamo statistične kazalnike opravljenega dela.	303	1	5	4,36	,671
Pri delu upoštevamo sistem ISO.	299	1	5	3,31	1,353
Pri delu izboljšujemo in prenavljamo obstoječe načine in sisteme delovanja.	305	1	5	3,98	,864
Izvajamo ankete o zadovoljstvu strank z našim delom.	301	1	5	4,42	,667
Valid N (listwise)	284				

Priloga I: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili formaliziranost

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Vloge strank vedno rešujemo po utečenem postopku.	317	2	5	4,00	,709
Pri delu s strankami se izogibamo vpletanju čustev.	312	1	5	4,01	,708
Rekordirana spremenljivka DELOV17: Vlogo rešujemo po ustaljenem postopku, ne glede na njene specifikacije.	304	1	5	4,49	,951
Valid N (listwise)	297				

Priloga J: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili odločanje v skladu s situacijo

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Pri odločanju se upošteva, da imajo stranke različne življenjske situacije.	302	1	5	2,63	1,185
Rekordirana spremenljivka DELOV19: Življenjske situacije strank, s katerimi se soočajo, nas pri odločanju ne zanimajo in na odločitev ne vplivajo.	302	1	5	3,77	1,331
Valid N (listwise)	299				

Priloga K: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili avtoritativni način vodenja

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Zaposlenim jasno pove, kaj od njih pričakuje.	282	1	5	3,94	,891
Načrtuje delo, ker želi, da bo opravljeno pravočasno.	282	1	5	3,90	,920
Zaposlenim natančno razloži pravila in postopke, ki naj bi jih upoštevali pri delu.	282	1	5	3,74	,988
Zahteva, da se naloge opravljajo na podlagi standardnih in enotnih postopkov.	281	1	5	3,86	,863
Rekordirana spremenljivka VODENJE10: Zaposlenim daje nejasne zadolžitve.	279	1	5	3,69	1,032
Od zaposlenih zahteva spoštovanje internih pravil in standardov.	278	1	5	4,18	,670
Sankcionira neposlušnost	277	1	5	3,43	1,370
Ima vedno prav	276	1	5	2,73	1,204
Valid N (listwise)	273				

Priloga L: Opisna statistika za spremenljivke s katerimi smo merili participativni način vodenja

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Z zaposlenimi se posvetuje pri reševanju problemov.	280	1	5	3,22	1,446
Spoštuje in upošteva predloge in ideje zaposlenih.	281	1	5	3,25	1,410
Rekordirana spremenljivka VODENJE7: S svojimi izjavami prizadene čustva zaposlenih.	279	1	5	3,39	1,188
Zaposlene prosi za predloge pri opravljanju kakšne naloge.	278	1	5	3,57	1,217
Je pozoren do osebnih potreb zaposlenih.	277	1	5	3,06	1,385
Zaposlene vpraša za nasvet, kako opraviti kakšno nalogo.	278	1	5	3,28	1,068
Rekordirana spremenljivka VODENJE13: Pri delu se ne posvetuje s podrejenimi.	278	1	55	4,28	3,258
Valid N (listwise)	272				

Priloga M: Izračun T-testa za spremenljivki »avtoritativni način vodenja« in »participativni način vodenja«

Paired Samples Statistics

	Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1 avtoritarni	3,6878	282	,51072	,03041
participativni	3,4316	282	,67743	,04034

Paired Samples Correlations

	N	Correlation	Sig.
Pair 1 avtoritarni & participativni	282	,118	,048

Paired Samples Test

	Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
				Lower	Upper			
Pair 1 avtoritarni - participativni	,25614	,79895	,04758	,16249	,34979	5,384	281	,000

Priloga N: Izračun T-testa za spremenljivki »racionalnost in učinkovitost« ter »skrb in pozornost do specifičnih potreb«

Paired Samples Statistics

	Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1 racionalnost	3,6384	318	,62783	,03521
specifike	4,0375	318	,56345	,03160

Paired Samples Correlations

	N	Correlation	Sig.
Pair 1 racionalnost & specifike	318	,388	,000

Paired Samples Test

	Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
				Lower	Upper			
Pair 1 racionalnost - specifike	-,39903	,66130	,03708	-,47200	-,32607	-10,760	317	,000

Priloga O: Izračun T-testa za spremenljivki »formaliziranost postopkov« in »odločanje v skladu s situacijo«

Paired Samples Statistics

		Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1	situacijo	3,2000	305	,91641	,05247
	formaliziranost	4,1678	305	,51245	,02934

Paired Samples Correlations

		N	Correlation	Sig.
Pair 1	situacijo & formaliziranost	305	,036	,528

Paired Samples Test

	Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
				Lower	Upper			
Pair 1 situacijo - formaliziranost	-,96776	1,03359	,05918	-1,08422	-,85130	-16,352	304	,000

Priloga P: Izračun T-testa za spremenljivki »sodelovanje« in »tekmovalnost«

Paired Samples Statistics

	Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1 sodelovanje	3,7384	340	,73373	,03979
tekmovalnost	2,9495	340	,55667	,03019

Paired Samples Correlations

	N	Correlation	Sig.
Pair 1 sodelovanje & tekmovalnost	340	-,118	,029

Paired Samples Test

	Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
				Lower	Upper			
Pair 1 sodelovanje - tekmovalnost	,78890	,97200	,05271	,68521	,89259	14,966	339	,000

Priloga R: Izračun T-testa za spremenljivko »stereotipi«

One-Sample Statistics

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
stereotipi	330	3,6193	,34545	,01902

One-Sample Test

	Test Value = 0					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
stereotipi	190,324	329	,000	3,61926	3,5819	3,6567