

Božena Devčič

EMOCIONALNO DELO JAVNIH USLUŽBENCEV

»Nekomu se zdim prijazna, drugemu pa ne. Odkvisno od tega, kaj stranka pričakuje od mene.

Če je to samo nasmeh in prijazna beseda, mi to ne predstavlja problema. Drugače je, kadar kdo od mene pričakuje, da bom ravnala v nasprotju s predpisi, ker ne smem. Nekatere stranke so nejevoljne, ker morajo plačati upravno takso, drugi nočejo razumeti, da je potrebno za pridobitev neke pravice prinesiti določene dokumente, spet drugi se jezijo, če zavrnem nepopolni obrazec.

Ponavadi izlijejo svoj bes nad mano, jaz pa moram biti tiho in se smehljati.

Nazadnje pa sem jaz tista, ki je neprijazna.»

Francka, uslužbenka na okencu, kjer izdajajo potne liste in osebne izkaznice

JAVNA UPRAVA MED RACIONALNIM IN EMOCIONALNIM

V vsakdanjem življenju ljudje pogosto prihajamo v stik z delavci v javni upravi. Izdajo nam rojstni list oziroma izpisek iz matične knjige rojenih, navzoči so pri porokah, izdajajo osebne izkaznice in potne liste, potrdila o državljanstvu, vozniška dovoljenja, gradbena dovoljenja, izdajajo odločbe o pridobitvi ali zavrnitvi določenih pravic in tako sodelujejo pri pomembnih dogodkih v našem življenju. V stik z uradniki prihajamo v trenutkih, ki so polni čustvovanj, sreče ob rojstvu otroka, občutku ponosa ob opravljenem vozniškem izpitu, razočaranju ob izgubi službe. Na uradu pa praviloma najprej naletimo na dolgo vrsto čakajočih strank, ki se nikamor ne premakne, dostikrat v neprimernem, tesnem prostoru brez oken. Tudi prostor je ločen: »oni« (uradniki) so na eni, »mi« (stranke) pa na drugi strani, med nami je

pregrada – okence, skoz katerega komuniciramo. Ob tem moramo izpolniti cel kup obrazcev in še kakšnega dodatno pridobiti v drugem uradu in se kar naenkrat spoznati na celo zbirko točk in členov raznih pravilnikov, odredb, odlokov in zakonov. Od strank se zahteva, da svoje želje in potrebe izrazijo v strogo formalizirani obliki, na obrazcih, ki so predpisani kot obvezni in standardizirani.

Če primerjamo javno upravo z Webrovim idealnim tipom birokracije¹, lahko ugotovimo, da ima nekatere lastnosti, ki jih Weber pripisuje birokratskim organizacijam: od načela hierarhije², delovanja na podlagi predpisov³, do razdeljenosti dela na posamezna področja in posamezne naloge⁴. Participacija v svetu birokracije kot tipične oblike racionalne organizacije modernih družb je narekovala poseben tip ravnanja, ki temelji na predpisih, ki določajo ustaljene postopke pri izvajanju vsake naloge in izključitev čustev iz ravnanja. Birokrat ravna po predpisih in ne na podlagi čustev, zato so njegova ravnanja racionalna in ne afektivna. Weber namreč ugotavlja, da birokratizacija ustvarja določene tipe osebnosti, ki izvajajo svoje dolžnosti v »duhu formalistične osebnosti ... brez sovraštva ali strasti«. (v Haralambos 1999: 281)

Glede na jasno določene naloge, cilje in postopke, ki se jim morajo podrežati tudi stranke v postopku, lahko rečemo, da je delo v javnem sektorju uprave do določene mere birokratsko. Naloga javne uprave je izvajati javne storitve za uporabnike. Delo s strankami pa zahteva usposobljenost delavcev v odnosih komunikacije z javnostjo (strankami) in njihovo zavezanost kontroli emocionalnih stanj. Je posebna oblika dela v storitvenih dejavnostih, ki se širijo v sodobnih tržnih gospodarstvih. Opravljanje določene storitve za stranko vključuje komunikacijo med delavcem, ki storitev opravlja, in stranko, ki storitev

sprejema. V številnih storitvenih poklicih je definicija primernih čustev in čustvenih izražanj del profesionalne vloge, ki vključuje prilagajanje potrebam stranke (Gerhards 1989: 738). Od storitvenih delavcev se pričakuje, da v stikih s strankami ustvarjajo in vzdržujejo primerne odnose, razpoloženja in čustva s pomočjo »emocionalnega dela«. Upravljanje čustev se nanaša na urejanje čustev za ustvarjanje javno vidnih obraznih in telesnih izrazov, emocionalno delo pa se nanaša na te aktivnosti, kadar jih ljudje izvajajo kot svoje plačano delo (Hochschild v Šadl 1999). Proces upravljanja čustev vodijo eksplicitna pravila in navodila menedžmenta. Poleg teh vodijo urejanje čustev v organizacijah tudi pravila čustvovanja in izražanja, ki so implicitna sestavina neformalne kulture organizacije (Šadl 1999).

Podobno kot na drugih področjih storitvenega dela v sodobnih tržnih gospodarstvih (Šadl 2002) se tudi v javni upravi nadaljuje racionalizacija poklicnega delovanja, v katerem pridobi ključno funkcijo (samo)regulacija čustev zaposlenih. Potreba po upravljanju s čustvi v državni upravi narašča in od zaposlenih se pričakuje intenzivno obvladovanje čustev v odnosu do uporabnikov storitev (strank).

Po Evropi se v javnem sektorju uporabljajo različni ukrepi v smislu zviševanja kakovosti storitev, katerih skupno izhodišče je zadovoljevanje uporabnikov javnih storitev. V državah Evropske Unije so oblikovali določene standarde storitev (t. i. državljanske listine), kakovostne sheme (evropski model poslovne odličnosti, standardi ISO 9000) in urade za državljane (Kovač 2000).

Tudi pri nas se v državni upravi vse bolj uveljavlja mnenje, da je delovanje uprave v prvi vrsti odvisno od ljudi, ki opravljajo upravne naloge. Zvišanje kvalitete storitev v upravi javnega sektorja so zahteve, ki se pojavljajo hkrati z zahtevami po zmanjšanju javne porabe in večji demokratizaciji uprave. Reformo javne uprave zahteva tudi sprememba vrednostnih prioritet ljudi. Zahteva po kvaliteti ob hkratnem primerjanju privatnih in javnih storitev in spremenjen odnos uprava–uporabnik zaradi položaja uprave kot nosilca zagotavljanja storitev in ne kot represivnega organa vnašata v pričakovanja uporabnikov nove dimenzije (Kovač 2001: 3)⁵. Država ima monopol pri izvajanju storitev, ki jih zagotavlja uporabnikom. To pomeni, da nima konkurence, vendar uporabniki storitev pričakujejo kvalitetno, hitro in prijazno storitev.

UREJANJE ČUSTEV V JAVNI UPRAVI

V Sloveniji uslužbenki sistem v državni upravi ureja poseben zakon, ki ureja zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela in nekatere pravice in dolžnosti delavcev v upravi na področju države in lokalnih skupnosti (občin). Ugotovimo pa lahko, da sedanja ureditev sistema delavcev v državnih organih ne vsebuje kataloga načel, po katerih deluje uradništvo in ki bi zagotavljale zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost, transparentnost delovanja, smotrnost, gospodarnost in usmerjenost uprave k uporabniku, tako kakor je to urejeno ponekod v tujini (*Predlog Zakona o javnih uslužbencih v državnih organih ...* 2002).

V državni upravi zaposlujejo delavce v skladu s sistemizacijo delovnih mest. Sestavni del sistemizacije so tudi opisi del in nalog, ki jih posamezno delovno mesto vsebuje, in pa pogoji, ki jih mora zaposleni izpolnjevati za določeno delovno mesto. Pogoji, ki jih navaja sistemizacija, so zelo splošni: stopnja in smer izobrazbe in leta delovnih izkušenj na podobnih delovnih mestih. Kot posebna zahteva se pojavi zahteva po opravljenem izpitu iz Zakona o upravnem postopku za tiste delavce, ki odločajo v upravnih zadevah in o tem izdajajo upravne akte. Tudi iz pregleda opisov posameznih delovnih mest ni zaslediti, da bi vsebovala eksplicitna navodila za ravnanje delavcev, ki opravljajo delo s strankami, zahtevala določene lastnosti ali vsebovala specifične zahteve po upravljanju z emocijami v komunikaciji s strankami.

Mnogo jasneje in bolj določno postavljajo zahteve po upravljanju čustvovanja zaposlenih predlogi ureditve na zakonodajni, organizacijski, menedžerski, informacijski in kadroviski ravni, ki jih vsebuje predlog reforme javne uprave, ki naj bi zajela tako upravo na državni ravni kot tudi občine. Kot zelo pomemben projekt znotraj zakonskih okvirov je poudarjeno uvajanje kakovosti v delovanju uprave, odpravljanje administrativnih ovir in uvajanje elektronskega poslovanja med upravo in stranko. V gradivu Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije z naslovom »Na poti k poslovni odličnosti uprave« je kot eden osnovnih ciljev uvajanja kakovosti v državno upravo na prvo mesto postavljeno povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, nato sledi izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, obvladovanje stroš-

kov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig ugleda in prepoznavnosti in pridobivanje certifikatov kakovosti (Kovač 2001). Povečanje zadovoljstva strank pomeni, da si bodo zaposleni v komunikaciji s strankami morali prizadevati k ustvarjanju pozitivnega vtisa, kar zahteva od slehernega zaposlenega delavca opravljanje emocionalnega dela. Zaposleni naj bi torej morali v strankah vzbujati pozitivna duševna (emocionalna) stanja, to pa pomeni zadovoljstvo s storitvijo.

Kakovost v javni upravi naj bi se formalno uredila s projektom certificiranja, to je, pridobivanja standardov poslovanja in uvajanja modelov poslovne odličnosti ISO. V nekaterih upravnih enotah v Republiki Sloveniji je projekt uvajanja že končan, v drugih so projekt komaj pričeli. Projekt poteka v več fazah. Na začetku uvajanja projekta so organizirani tečajji za zaposlene, kjer poskuša pridobiti zaposlene za sodelovanje in jih seznaniti s spremembami. Namen tečajev lepo ilustrira odgovor državnega sekretarja v notranjem ministru, ki je na vprašanje, ali je birokratski aparat res tako trd, tog, da je odporen proti vsakršnim premikom, v intervjuju za slovenski časnik dejal: »V celoti drži, da sta v administraciji zelo zelo prisotna togost in odpor do sleherne spremembe. Vendar je mnogo lažje ta odpor streti, če poskušáš ljudi pridobiti na svojo stran oziroma jih motivirati, da sodelujejo pri spremembah« (Taškar 2001). Pri zaposlenih je treba vzbuditi pozitivne občutke ter obvladati odpor in negativna čustva. Namen tečajev je torej usmeriti čustvovanje zaposlenih od negativnih čustev in odklanjanja k pozitivnim čustvom in sprejemanju sprememb kot nekaj, kar si tudi sami želijo.

V prizadevanju po prijaznih in ustrezljivih storitvah in s tem po odličnem ugledu upravne enote so v službi Ministrstva za notranje zadeve, ki vodi celoten projekt, izdelali vprašalnik za stranke, ki se nanaša predvsem na njihova pričakovanja, ki so bila oziroma niso bila izpolnjena. Med vprašanji, ki se nanašajo na kakovost storitev, so vprašanja o pričakovanjih stranke, ki se nanašajo na reševanje zadeve, ki jo želi urediti, in sicer, kje so dobili informacije v zvezi z reševanjem zadeve, reševanje zadeve na enem mestu, kako dolgo so čakali pred pisarno, pravočasnost izvajanja storitev, izvajanje storitev v skladu z obljubami (predvsem vsebinsko), pripravljenost pomagati uporabnikom in tudi vprašanja o pričakovanjih stranke glede lastnosti uslužbenca: kakšen mora biti uslužbenec in kakšen je bil usluž-

benec (urejen, korekten, pozoren, strokoven, prijazen) oz. uslužbenka.

V štirinajstih testnih upravnih enotah⁷, kjer so anketo o zadovoljstvu strank že izvedli, se po besedah državnega sekretarja v notranjem ministru, ki je zadolžen za javno upravo, ocene o strokovnosti, hitrosti postrežbe in prijaznosti vrtijo okrog 4 od 5 mogočih, vendar anketa pokaže, da so pričakovanja uporabnikov še višja. Prav tako meni, da je treba uslužbenca motivirati za čim bolj prijazen odnos do uporabnika, saj »državljan prihaja v stik z državno upravo in s tem tudi z državo prek okenca in prek konkretnega referenta z imenom in priimkom, ki tam sedi. Za njega je ta referent posebej celotnega državnega sistema. Zato smo se odločili, da bomo prav neposrednemu stiku posvetili posebno pozornost. Čeprav teče projekt e-uprave, ki naj bi omogočil tudi neposredno opravljanje upravnih storitev prek interneta« (Taškar 2001). Z namenom izboljšanja komunikacije državne uprave s klienti namerava država v vseh upravnih enotah vpeljati informacijske centre oziroma informatorje, kjer bo lahko uporabnik storitev na enem mestu dobil vse potrebne informacije. Kakšen naj bo profil informatorja, pa je zelo jasno izraženo: »Seveda mora biti to človek, ki ima takšne osebnostne značilnosti, da je primeren za poslovanje s strankami. V kratkem bomo začeli s serijo specialnih seminarjev, ki bodo namenjeni prav odnosu uradnikov do strank, ali z drugimi besedami, učenju veččin, kako stranko pridobim na svojo stran. V poslovnem svetu so se v zvezi s tem razvili mnogi mehanizmi, ki spet s pomočjo drobnih, malenkostnih potez in ukrepov zagotovijo bistveno pozitivnejše gledanje uporabnika na izvajalca storitev, od tiste osnovne prijaznosti, ki jo je treba zagotoviti, do tega, da uradnik stranko prepriča, da skupaj rešujeta neki problem. In še cela vrsta je takih drobnih rešitev, ki bodo na upravo vrgle svetlejšo luč« (Taškar 2001).

Izvajanje postopkov pri delu s strankami je država uredila z uredbo o načinu poslovanja javne uprave s strankami, ki je za celotno Slovenijo pričela veljati v letu 2002. Uredba predvideva tudi postopke ugotavljanja zadovoljstva strank, kadar vstopajo v neposreden stik z uradnimi osebami. Tako uredba predvideva tudi obvezno identifikacijo uradnikov s priponkami in knjigo pripomb in pohval (Kovač 2001). Iz tega lahko ugotovimo, da od informatorja zahtevamo veliko emocionalnega dela. Postavljamo zahtevo po določenih

osebnostnih lastnostih in dodatnem usposabljanju informatorja. V primeru stewardes v letalski družbi Delta, kot je to opisala Arlie Hochschild, so pri izbiri kandidatke pomembne določene osebnostne značilnosti, s katerimi si menedžment prizadeva ustvariti pogoje za površinsko igranje vloge, s posebnimi naučenimi tehnikami pa si prizadevajo ustvariti pri zaposlenih predelavo doživljanja in globinsko igranje vloge (Gerhards 1989). Tudi informator naj bi imel lastnosti, ki so »primerne« za poslovanje s strankami, da pa bi bila čustva čim bolj pristno izražena, bo za ta profil zagotovljen poseben modul usposabljanja.

O tem, kdo je prijazen in kdo ne, bodo odločali uporabniki storitev s posebnim obrazcem, ki ga bodo izpolnili in oddali na upravni enoti. V okviru projekta »Predlogi z razlogi« uporabniki storitev izbirajo najbolj prijaznega uslužbenca meseca. V letu 2002 poteka akcija vsak mesec na z žrebom izbranih petih upravnih enotah. Stranke vsak mesec izberejo pet uslužbencev, ki so pri delu najbolj spoštljivi, učinkoviti, hitri, pomagajo strankam, uživajo zaupanje strank in si zato zaslužijo naziv »najbolj prijazen uslužbenec meseca«. Najbolj prijazen uslužbenec meseca prejme priznanje predsednika Vlade Republike Slovenije (*Nagrade in priznanja predsednika vlade 2002*).

SKLEP

Od uradnika torej pričakujemo, da bo prijazen, urejen, strokoven, korekten, pozoren, da bo prilagodil svoje emocionalno doživljanje in izražanje zahtevam profesionalne vloge oziroma željam in pričakovanjem strank. Zaželeno je simulacija pozitivnih čustev, emocionalno delo, razvijanje določenih pozitivnih čustev pri stikih z javnostjo

in pri stikih med sodelavci samimi. Instrumentalna racionalnost in odnosi moči v organizaciji od emocionalnih delavcev zahtevajo, da se prilagodijo organizacijsko določenemu emocionalnemu stilu oziroma standardiziranemu emocionalnemu videzu, ki ga želi ustvariti organizacija, ki jih zaposluje in plačuje (Šadl 1999: 220). Kot ugotavlja T. Newton (1996), »pravica delodajalca, da kaznuje in nagraduje, še vedno ustvarja številne možnosti prisile« (v Šadl 1999). Slovenska država se je odločila, da bo svoje uslužbenke za prijaznost stimulirala z nagradami. Uslužbenec, ki bo zbral največ glasov, da je prijazen, ustrežljiv in spoštljiv do strank, bo prejel priznanje predsednika vlade in denarno nagrado; prva priznanja so bila že podeljena. Vidimo lahko, da se v državni upravi postavlja zahteva po določenih lastnostih uslužbenca, ki je še posebej eksplicitno izražena v primeru informatorja.

Ravnanje v skladu s standardi ISO 9001, ki se iz gospodarskega sektorja prenašajo tudi na storitvene dejavnosti v javni upravi v okviru zagotavljanja kvalitete storitve, predvideva in zahteva upravljanje čustev s ciljem povečanja zadovoljstva strank. Naslov ISO 9001 je bil celo popravljen in ne vsebuje več izraza »zagotavljanje kakovosti«, kar odraža dejstvo, da je namen zahtev za sistem vodenja kakovosti, specificiran v izdaji ISO 9001, poleg zagotavljanja kakovosti proizvoda tudi povečanje zadovoljstva odjemalcev (*Slovenski standard SIST ISO 9001 2000*). Državna uprava bo z namenom, da nauči zaposlene obvladovati čustva v odnosu do strank, pričela izvajati serijo specialnih seminarjev, ki bodo namenjeni odnosu uslužbenca do strank in učenju veččin, kako stranko pridobiti na svojo stran. Institucionalni nadzor nad čustvi uslužbencev v javni upravi narašča in s tem tudi zahtevnost emocionalnega dela.

¹ Birokratska organizacija ima po Webru jasno določen cilj, natančne izračune stroškov za dosego cilja in sistematično zavira dejavnike, ki bi lahko škodili doseganju cilja. Tako delovanje je racionalno, ker je racionalno delovanje »metodično doseganje določenega danega in praktičnega cilja s pomočjo vse bolj natančnega ocenjevanja sredstev« (v Haralambos 1999: 279).

² Primer: referent sledi navodilom vodje oddelka, ta je odgovoren direktorju uprave (v občinah) oziroma načelniku uprave (v upravnih enotah), ta pa županu (v občinah) oziroma ministru; manjše enote (upravne enote) so podrejene večjim (ministrstvu).

³ Ti določajo pravila ravnanja za posamezna področja oziroma postopke in način izvajanja posameznih postopkov, na primer Zakon o upravnem postopku, Pravilnik o določanju plačil staršev za programe v vrtcih itn.

⁴ Vsak uslužbenec pokriva določeno področje oziroma izvaja določeno nalogo. Na primer: občinska uprava je razdeljena na oddelke, ki pokrivajo določena področja: Oddelek za gospodarske javne službe pokriva področje gospodarjenja, za katero je pristojna občina, Oddelek za družbene dejavnosti pokriva naloge s področja šolstva, zdravstva, predšolske vzgoje socialnega varstva, kulture, športa. Tudi zaposleni znotraj oddelkov imajo točno določene naloge: referent za zdravstvo pokriva področje zdravstva, referent za predšolsko vzgojo in socialno varstvo pokriva svoje področje, finančni referent pokriva področje financ, kadrovik področje kadrovanja itn.

⁵ Upoštevati pa je treba tudi pričakovanja javnih uslužbencev, saj vedno večja kompleksnost dela zahteva vedno večjo usposobljenost delavcev, s tem pa se zaposleni čutijo upravičeni do večje stopnje avtonomije pri delu in namesto ukazov raje sprejemajo spodbude za delo (Kovač 2001: 3).

⁶ S ciljem, izboljšati kakovost storitev za stranke, je bil v okviru projekta »Ocena zadovoljstva zaposlenih z delom na Upravnih enotah« izdelan vprašalnik za zaposlene, verificiran in potrjen na Ministrstvu za notranje zadeve, s katerim želi delodajalec (država) skoz vprašanja, ki se nanašajo na čustvovanje zaposlenih, izmeriti občutke zaposlenih ob izvajanju javnih storitev.

⁷ Izraz testne upravne enote se nanaša na uvajanje ISO standardov

LITERATURA

- GERHARDS, J. (1989), *The changing culture of emotions in modern society*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede (študijsko gradivo).
- HARALAMBOS, M. (1999), *Sociologija*. Ljubljana: Državna založba Slovenije
- KOVAČ, P. (2000), Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov. *Organizacija*, 33, 1: 18–25.
- (2001), *Uspešnost in kakovost upravnega dela*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija (gradivo za seminar).
- KOVAČ, P., STANONIK, B. (2000), Reforma slovenske javne uprave. *Teorija in praksa*, 37, 2: 316–329.
- Na poti k poslovni odličnosti javne uprave* (2001). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve (Zbornik referatov).
- Načela vodenja kakovosti* (2001). Brežice: Upravna enota Brežice (gradivo).
- Nagrade in priznanja predsednika vlade* (2002). [<http://www.sigov.si/pv/si/>].
- Ocena zadovoljstva strank s ponujenimi storitvami na upravnih enotah* (2000). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve (gradivo).
- Ocena zadovoljstva zaposlenih z delom na upravnih enotah* (2000). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve (gradivo).
- Posvet o kakovosti v javni upravi* (2001). Ljubljana: Visoka upravna šola, Ljubljana (Zbornik referatov).
- Predlog Zakona o javnih uslužbencih v državnih organih, upravnih lokalnih skupnostih, javnih agencijah in javnih skladih - prva obravnava* (2002). [<http://www.mnz.si/>].
- Slovenski standard SIST ISO 9001* (2000), tretja izdaja. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za standardizacijo in meroslovje.
- ŠADL, Z. (1993), Razum in čustva v simboličnem interakcionizmu. *Teorija in praksa*, 30, 7-8: 634–645.
- (1996), Emocionalna dimenzija subjektivitete. *Teorija in praksa*, 33, 5: 749–758.
- (1997), Spremembe emocionalnih stilov-od industrijske moderne k visoki modernosti. *Časopis za kritiko znanosti*, 25, 183: 161–167.
- (1998), Potrošnja in emocije. *Časopis za kritiko znanosti*, 26, 189: 145–158.
- (1999), Mikro-makro povezave: primer sociološkega proučevanja čustev. *Teorija in praksa*, 36, 6: 976–998.
- (1999), *Usoda čustev v zahodni civilizaciji*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče
- TAŠKAR, J. (2001), Kovanje uradniške elite (Intervju z dr. Gregorjem Virantom, državnim sekretarjem na Ministrstvu za notranje zadeve). *Sobotna priloga*, 10. 11. 2001: 4–6.
- (2002), Izbor (najprijaznejšega) uslužbenca. *Delo*, 12. 1. 2002: 2.