

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

KRISTINA BABIČ

ETIČNA INFRASTRUKTURA JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

diplomsko delo

Ljubljana, 2004

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

KRISTINA BABIČ

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Somentorica: mag. Zlata Ploštajner

ETIČNA INFRASTRUKTURA JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

diplomsko delo

Ljubljana, 2004

## ZAHVALA

Zahvaljujem se somentorici mag. Zlati Ploštajner za strokovno pomoč pri izdelavi diplomskega dela, hvala tudi dr. Ferfili za mentorstvo. Hvala fantu Borisu za vzpodbudne besede, največja zahvala pa gre staršem za njihovo potrpežljivost in finančno podporo v vseh letih mojega študija.

## KAZALO

1. UVOD .....	5
1.1. OPREDELITEV, POMEN IN CILJ PREDMETA PREUČEVANJA .....	5
1.2. METODOLOGIJA IN HIPOTEZE .....	6
1.3. OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV .....	6
1.3.1. ETIKA .....	7
1.3.2. ETIČNA INFRASTRUKTURA .....	7
1.3.3. JAVNA UPRAVA, DRŽAVNA UPRAVA .....	9
1.3.4. JAVNI USLUŽBENEC .....	10
2. OECD IN SIGMA .....	11
3. UVOD V ANALIZO .....	12
4. UČINKOVITA PRAVNA ZGRADBA .....	13
4.1. ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA ETIKE JAVNIH USLUŽBENCEV .....	15
4.1.1. KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV .....	15
4.1.2. ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH .....	18
4.1.3. ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU .....	20
5. NADZOR IN ODGOVORNOST .....	24
5.1. URAD ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE.....	27
5.1.1. KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE IN ZAKON O PREPREČEVANJU KORUPCIJE.....	29
5.1.2. RESOLUCIJA O PREPREČEVANJU KORUPCIJE.....	31
5.2. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	32
5.3. MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE.....	35
5.3.1. ODBOR ZA KAKOVOST.....	36
6. POLITIČNA PODPORA ETIKI V JAVNI UPRAVI.....	38
7. VLOGA CIVILNE DRUŽBE IN MEDIJEV.....	45
8. ZAGOTAVLJANJE POGOJEV ZA UČINKOVITO (ETIČNO) IZVAJANJE UPRAVNIH NALOG.....	50
8.1. IZOBRAŽEVANJE TER USPOSABLJANJE.....	51
8.2. UPRAVNA KULTURA.....	54
8.3. OSTALI MOTIVACIJSKI DEJAVNIKI.....	55
9. ZAKLJUČEK.....	60
10. LITERATURA.....	63

## 1. UVOD

### 1.1. OPREDELITEV, POMEN IN CILJ PREDMETA PREUČEVANJA

Ves čas mojega študija se je večina vprašanj vrtela okrog pojma »javna uprava«, kar je pač logična posledica izbire študija, toda vseeno sem dolgo časa razmišljala, v kateri smeri naj se lotim preučevanja tako širokega področja, kot ga zajema pojem »javna uprava«. Nadalje sem zaradi aktualnosti (pojavnost tematike v medijih) in »nedorečenosti« izbrala področje etike javne uprave oz. državne uprave kot njenega jedra.

Vprašanje etičnosti v javni upravi je postalo aktualno šele v zadnjem času, na eni strani zaradi odkritih nepravilnosti, po drugi strani pa zaradi hitro spreminjajočih se družbenih okoliščin, ki dajejo velik poudarek človekovim pravicam, demokratični in globalni družbi. Etične vrednote v javni upravi so lahko zastopane v različnih dokumentih: zakonu, podzakonskih aktih, kodeksu, ... Znotraj razvitih, demokratičnih držav pa obstaja nekakšen konsenz glede glavnih etičnih vrednot v javni upravi: zakonitost, nepristranskost, strokovnost, poštenost, spoštovanje ljudi, delavnost, prizadevnost, ekonomičnost, učinkovitost, odgovornost, odprtost (transparentnost) v odnosu do državljanov (strank) v postopku, javnosti, medijev, ...

Toda v ospredju analize ne bodo omenjene vrednote, kajti le-te nam bodo že same po sebi umevne, temveč vprašanje, kateri so tisti kriteriji, mehanizmi, pogoji, ki omogočajo vzpostavitev etičnega delovanja oz. uveljavitev in utrditev zgoraj omenjenih vrednot v javni upravi. Idejo za tematiko in strukturo diplomskega dela sem črpala iz članka: »Ethics in Public Service - Current Issues and Practice«, ki predstavi osem elementov t.i. etične infrastrukture. Ker so se mi zdeli posamezni elementi združljivi, nekateri pa sploh niso bili posebej poudarjeni, sem se odločila, da naredim svoj izbor etičnih kriterijev, na osnovi katerih sem poskušala analizirati stanje na področju etike v slovenski državni upravi ter predvsem odgovoriti na vprašanje: Ali ima slovenska državna uprava ustrezno razvito etično infrastrukturo, ki je predpogoj etičnega delovanja javnih uslužbencev?

Videli bomo, da je področje etike v javni upravi tesno prepleteno z raznovrstnimi področji družbeno - politično - (u)pravnega življenja. Vsako izmed teh področij lahko prispeva svoj delež k bolj učinkoviti etični infrastrukturi javne uprave.

Z obravnavano temo želim prispevati k boljšemu poznavanju problematike, spomniti in opomniti na velik pomen etičnega ravnanja v državni upravi, ki posledično vpliva tako na njeno učinkovito delovanje kot na širši družbeni prostor.

Lahko pa diplomsko delo vzamete tudi kot reklamo in promocijo etičnih vrednot, na katere je potrebno ves čas opozarjati in jih poudarjati, sicer se nanje lahko kaj hitro pozabi.

## 1.2. METODOLOGIJA IN HIPOTEZE

Metodološko sem se oprla na tradicionalni metodi: zbiranje ter analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov. Pri svojem delu sem se poleg klasičnega gradiva (strokovne knjige, uradni dokumenti, članki v časopisih in revijah,) posluževala tudi sodobnega načina pridobivanja podatkov (internetne strani različnih organizacij, ki so povezane z obravnavano tematiko; elektronska pošta – pošiljanje e-pisem s konkretnimi vprašanji pristojnim institucijam oz. osebam). Internetne strani so še posebej izdatne z intervjuji, anketami in raznimi statističnimi podatki. Zaradi tako velikega števila podatkovnih baz se nisem odločila za konkretno empirično analizo, ker mislim, da imam na voljo vse tiste podatke, ki so za mojo analizo potrebni.

V določenih segmentih so prisotni tudi elementi zgodovinske in primerjalne analize.

Analiza obravnavane tematike bo pokazala, kakšno vlogo in pomen igrajo elementi etične infrastrukture in v kolikšni meri so ti elementi razviti na področju etičnega delovanja javne oz. državne uprave v Sloveniji.

Osrednji hipotezi, ki jih bom ob koncu analize poskušala potrditi ali ovreči, sta:

1. Vzpostavitev etične infrastrukture prispeva k večji etičnosti delovanja državne uprave.
2. Etična infrastruktura v slovenski državni upravi še ni ustrezno razvita.

## 1.3. OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV

Da ne bi prihajalo do napačnih interpretacij, naj na začetku analize opredelim ključne pojme, ki izhajajo iz samega naslova diplomskega dela ali pa so z njim v tesni povezavi.

### 1.3.1. ETIKA

Pojem »etika« ima različne definicije in vidike, osredotočila se bom na njen odnos do pojma »morala«. Večina ljudi omenjena pojma enači ali pa ju zamenjuje in v njunem bistvu prepozna isto stvar: etično, moralno je tisto, kar je dobro, družbeno sprejemljivo, in obenem imajo tudi prav.

Čeprav ima beseda etika grški izvor (gr. ethos – običaj, značaj), morala pa latinski (lat. mos oz. pl. mores – značaj, življenje, nravi), pomenita isto.

»Oba izraza označujeta pogled na življenje, ki vsebuje dve prvini: 1. zavest o tistem, kar je za človeka dobro in 2. zavest o dolžnostih, ki jih mora človek izpolniti« (Stres, 1999: 11).

Etika je veja filozofije, teoretična disciplina o nramnosti, ki proučuje moralna načela in obnašanje človeka. »Je tista veda filozofije, ki se primarno ukvarja s teoretskim pojasnjevanjem in kritičnim ocenjevanjem fenomena morale, to je z raziskovanjem izvora človeške moralnosti, kriterijev moralnega vrednotenja in razumevanjem smotrov, namenov, ciljev, skratka smisla moralnega značaja, obnašanja, delovanja ter samozavedanja tako posameznika kot tudi širših družbenih skupnosti« (Jelovac v Ferfila, 2000: 379). Iz omenjene definicije lahko sklepamo, da gre za raven teorije.

Definicija morale je bolj konkretna in uporabna za vsakdanjo prakso: »Morala zadeva dobro in slabo znotraj posameznih struktur ter predstavlja določene vrednote, ki so za pripadnike posameznih struktur v družbi pomembne in se odražajo v pravilih in ravnanjih« (Boštic, 2000: 16).

### 1.3.2. ETIČNA INFRASTRUKTURA (ang. Ethics Infrastructure)

Pojem izhaja iz članka Borivoja Kosa z naslovom: »Etika in reforma javne uprave v državah OECD<sup>1</sup>«. Organizacija SIGMA<sup>2</sup> je izdelala kriterije za etično delovanje v javni

---

<sup>1</sup> The Organisation for Economic Co-operation and Development

<sup>2</sup> Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries: skupen projekt EU in OECD, skupnega programa OECD in PHARE za podporo pri vodenju in upravljanju v državah srednje in vzhodne Evrope

upravi, t.i. model etične infrastrukture, ki ga sestavljajo naslednji elementi, ki pokrivajo tri ključne funkcije v javni upravi, in sicer:

a) funkcija nadzora

- učinkovita pravna zgradba
- učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti
- dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev

b) funkcija usmerjanja

- politična podpora
- navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog
- poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva

c) funkcija upravljanja

- podporno okolje in pogoji (relativno dobre plače in prava mera varnosti zaposlitve)
- koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje.

Naštete elemente lahko ločimo na t.i. zunanje in notranje. Zunanji elementi (politična podpora, pravni sistem, civilna družba in nadzorna telesa) so tisti, ki pomagajo državi opravljati nadzor nad delom javnega uslužbenca. Določajo pravila delovanja javnih uslužbencev, ki se uresničujejo preko notranjih elementov (nadzor in odgovornost, kodeksi, poklicna socializacija, delovni pogoji), katerih glavna naloga je pomoč javnemu uslužbencu pri usmerjanju in izvajanju upravnih nalog (glej Kos, 1998: 266).

Aplikacija elementov etične infrastrukture na slovensko državno upravo temelji na že omenjenem principu, in sicer: posamezne elemente sem združila, nekatere sem dodala ter tako naredila svoj izbor etičnih elementov, ki po mojem mnenju vplivajo na (ne)etično ravnanje javnih uslužbencev.



Etične kriterije sem črpala še iz drugih dokumentov (člankov in smernic) OECD (Policy Brief No.4, Policy Brief No.7 – vir naveden v seznamu literature). V prvem poročilu OECD predstavi 12 kriterijev (principov) »upravljanja z etiko« v javni upravi, ki se v bistvu prekrivajo z že omenjenimi osmimi elementi etične infrastrukture. Organizacija OECD je oblikovala te principe z namenom doseči cilj: etično upravo. Drugo poročilo pa si zastavlja vprašanje, kaj naredi javno upravo oz. upravno politiko učinkovito in etično? Odgovor: učinkovita etična infrastruktura. Omenjena vira informacij sta mi bila v pomoč pri izbiri elementov etične infrastrukture in obravnavi le-teh, saj navajata vzroke in posledice neetičnosti v javni upravi. Delno pa potrjujeta tudi mojo prvo hipotezo, saj je OECD mnenja, da so učinkoviti elementi etične infrastrukture tisti, ki lahko prispevajo k bolj učinkoviti in etični javni upravi.

Skupna značilnost vseh teh člankov je v tem, da se etični kriteriji prekrivajo ali so le drugače imenovani, bistvo pa je vsem enako: poudariti pomen etike v javni upravi ter zagotoviti pogoje za njeno »življenje« znotraj javne uprave.

### 1.3.3. JAVNA UPRAVA

Javna uprava oz. javni sektor je sistem, ki v Sloveniji zajema naslednje sklope: državno upravo, lokalno samoupravo, javne agencije, javne sklade, javne zavode in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Zaradi tako širokega področja se bom osredotočila na področje državne uprave. Tako javno kot državno upravo lahko opredelimo organizacijsko kot sistem organov ali kot dejavnost v smislu njenih funkcij.

DRŽAVNA UPRAVA - je institut države za izvajanje njene oblastne funkcije oz. vladne politike. Je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega država dosega svoje cilje. Zgodovinsko gledano ima državna uprava zametke v času absolutističnih monarhij v Evropi. Skozi čas pa sta se vloga in pomen državne uprave spreminjala. Načelo delitve oblasti opredeli upravo kot eno izmed funkcij državne oblasti (poleg zakonodajne in sodne). Zakonodajna oblast daje državi upravi podlago za delovanje, sodna oblast pa jo nadzira. Ožji pojem državne uprave označuje državne upravne organe. Organi slovenske državne uprave so: ministrstva, organi oz. organizacije v sestavi ministrstva (uprava, urad, inšpektorat, agencije in direkcije), vladne službe in upravne enote.

Državna uprava ima dve ključni funkciji: izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev in pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti. Znotraj le-teh pa ima več nalog: regulativno (priprava strokovnih podlag in izdajanje predpisov), kontrolno-nadzorno (nadzor nad izvajanjem predpisov), operativno (izdajanje posamičnih pravnih aktov, izvajanje upravnih ukrepov), študijsko-analitično in represivno (Zapiski iz predmeta Javna uprava, 1999/2000).

V slovenski ustavi je zapisano, da temelje organizacije državne uprave ureja zakon, medtem ko naloge neposredno opravljajo ministrstva. Področje uprave v Sloveniji ureja Ministrstvo za notranje zadeve. Upravna enota je osnovna oblika teritorialne organizacije državne uprave v Sloveniji.

#### 1.3.4. JAVNI USLUŽBENEC

Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca »kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu« (Trpin v Haček, 2001: 41). Prvi člen Zakona o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet 11. junija 2002, navaja: «javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju».

V praksi se še vedno največkrat uporablja izraz uradnik (tisti, ki opravlja javne naloge), v preteklosti je bil v uporabi pojem »državni uslužbenec«. Prav tako moramo paziti na razlikovanje med pojmom: javni uslužbenec in delavec v javni upravi.

Javni uslužbenec opravlja javne naloge javnega pomena, za kar se zahtevajo nepristranskost, lojalnost, strokovnost, odgovornost za svoje delo. Delavec v javni upravi pa opravlja samo spremljajoča oz. pomožna dela, ki zagotavljajo nemoten potek dela. Javni uslužbenec je torej oseba, ki trajno in profesionalno opravlja svoje delo v državnih organih in organih lokalne skupnosti.

Družbeni položaj javnega uslužbenca se je skozi zgodovino spreminjal. Najprej je bil obravnavan kot del oblastne strukture, kasneje pa se je njegova služba štela za privilegij, ki prinaša določene koristi. Danes naj bi javni uslužbenec opravljal naloge, ki so koristne in pomembne za celotno družbeno skupnost.

## 2. OECD IN SIGMA

Na svoji spletni strani se OECD predstavi kot edinstvena oblika združenja. OECD je nastala iz OEEC leta 1961. Takrat je imela nalogo, da administrativno podpre ameriške in kanadske težnje po obnovi Evrope po drugi svetovni vojni.

Trenutno je v OECD včlanjenih 30 držav. Pogoj za članstvo je obveza držav, da izvajajo politiko tržne ekonomije in pluralistične demokracije. Med seboj si delijo izkušnje, iščejo odgovore na skupne probleme, koordinirajo nacionalno in mednarodno politiko ter tako pomagajo članicam in nečlanicam pri oblikovanju njihove družbeno-ekonomske politike.

Eno izmed področij njihovega dela je tudi vprašanje etike in korupcije v javnem sektorju, ki je v današnjem času in prostoru postalo pravi izziv za posamezne vlade držav. V medijih odkriti škandali zmanjšujejo ugled javnih uslužbencev in zaupanje ljudi v državne institucije. Obenem pa tradicionalne vrednote v današnjem prostoru in času vse bolj izgubljajo pomen, kar posledično vodi v neetična in koruptivna dejanja. Zato so prizadevanja držav OECD usmerjena v preoblikovanje t.i. etične infrastrukture, v boj proti korupciji ter v redefinicijo in vzpostavitev etičnih vrednot v javnem sektorju.

Rezultat njihovega sodelovanja so skupni dokumenti, eden izmed takih je tudi »Principles for Managing Ethics in the Public Service«. Jedro omenjenega dokumenta je 12 priporočil, kako izboljšati etično delovanje v javni upravi. OECD je mnenja, da se države, ne glede na različno politično, kulturno in upravno okolje, srečujejo s podobnimi etičnimi izzivi v današnjem času. To potrjuje tudi poročilo OECD (2000)<sup>3</sup>, ki sporoča, da se morajo države še naprej boriti za zaupanje državljanov v državne institucije. Bolj bo njihovo delovanje v skladu z etičnimi načeli, večje bo zaupanje vanje. Slovenija še ni članica OECD, čeprav si to že nekaj časa prizadeva biti, sodeluje pa v njenih delovnih skupinah.

SIGMA je skupen projekt EU in OECD, katerega naloga je podpora državam srednje in vzhodne Evrope pri vodenju in upravljanju njihovih upravnih sistemov v povezavi s spremembami političnega in gospodarskega sistema ter njihovem pridruževanju oz. približevanju EU. Pretežno se financira iz sredstev Evropske unije. Sigma zagotavlja tudi

---

<sup>3</sup> PUMA Policy Brief No.7, september 2000:«Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries«

strokovnjake, ki ocenjujejo upravno usposobljenost držav za prevzem obveznosti, ki izhajajo iz članstva v EU.

Program SIGMA je bil ustanovljen leta 1992. SIGMA je v letu 2003 sodelovala z 11 državami kandidatkami za članstvo v EU, tudi s Slovenijo, ki je morala veliko področij uskladiti z evropsko zakonodajo in prakso.

### 3. UVOD V ANALIZO

Analiza se najprej ukvarja z elementi etične infrastrukture. V vsakem poglavju bom predstavila po en element etične infrastrukture, skupno pet. V sklopu obravnave bom vsak posamezen element aplicirala na slovensko državno upravo, kjer bom poskušala problemsko in kritično oceniti realno stanje z določenega vidika.

Četrto poglavje tako predstavi pomen učinkovite pravne zgradbe, ključne zakone in kodeks, ki urejajo področje etike v javni upravi v Sloveniji. Peto poglavje govori o mehanizmih nadzora in odgovornosti in predstavi pristojne institucije. V šestem poglavju je predstavljeno zapleteno razmerje med politiko in upravo. V sedmem poglavju si zastavljamo vprašanje, v kolikšni meri lahko civilna družba in mediji prispevajo k bolj učinkoviti etični infrastrukturi. Kateri so še drugi pogoji, predvsem znotraj upravne organizacije, ki lahko prispevajo k bolj etični javni upravi, nas zanima v osmem poglavju.

Naj poudarim, da so razsežnosti posameznih tematik prevelike, da bi lahko zajela vse segmente, bom pa poskušala predstaviti tiste, ki so po mojem mnenju ključne.

Analiza bo poskušala ugotoviti, v kolikšni meri so elementi etične infrastrukture zastopani v slovenski državni upravi, kakšna je njihova vloga, funkcija in pomen.

Ob koncu bom predstavila ključne ugotovitve in predlagala možnosti reševanja tistih problemov, ki sem jih izpostavila v analizi.

#### 4. UČINKOVITA PRAVNA ZGRADBA

Vgraditev (zapis) etičnih načel v zakone in podzakonske predpise je eden izmed ključnih elementov etične infrastrukture, zato je temu področju namenjeno tudi več prostora v analizi. Zanima nas, ali imamo v Sloveniji takšne zakone in predpise, ki (učinkovito) odvrtaajo oz. sankcionirajo razne oblike neetičnosti v delovanju javnih uslužbencev. Pojem učinkovitosti v javni upravi je sicer težko meriti zaradi odsotnosti tržnih mehanizmov, saj je njena osnovna naloga servisna dejavnost v smislu: javno dobro. Zato pojem učinkovitosti ne bo obravnavan v smislu »matematičnega razmerja« med inputom in outputom, temveč bo izhajal iz predpostavke, da je pravna zgradba učinkovita takrat (predpogoj je seveda ta, da sploh imamo zakon, ki ureja področje etike v javni upravi), ko imamo takšen zakon, ki najprej odvrta javne uslužbence od neetičnega ravnanja, če pa do njega pride, pa le-tega hitro sankcionira (primerna kazen glede na obliko kršitve).

Zakon in podzakonski akti določajo etične standarde obnašanja javnih uslužbencev. Če zakon ni dober, pride do t.i. pravne praznine, ki omogoča neetično ravnanje, ki pa ni nujno protizakonito. Tako pridemo do ločevanja med (neetičnim) neprimernim in (neetičnim) nezakonitim dejanjem (izhajamo lahko iz primerjave med: nelegitimno in nelegalno). Da bi se izognili taki »dvopolnosti«, je pravno kodificiranje osnovnih etičnih načel prvi pogoj za njihovo preživetje v javni upravi.

Ob tem se je potrebno zavedati, da zakon ne more predvideti in zajeti vseh etičnih načel ter zato tudi ne rešuje vseh dilem, do katerih prihaja na »spolzkem terenu etike«.

Zakon tako določi, katera so temeljna etična načela, kje so meje etičnega ravnanja in obnašanja, kakšne so sankcije v primeru neupoštevanja etičnih načel, določi pa tudi nadzor. Pomembno je, da javni uslužbenci točno vedo, katera so temeljna etična načela, ki jih morajo pri svojem delu upoštevati. Zato morajo le-ta biti čimbolj jasno in nedvoumno določena v zakonih. S temi ukrepi pa tudi državljani dobijo nadzorno moč nad delovanjem javnih uslužbencev. V primeru, da državljani/stranke v postopku ugotovijo nepravilnosti v delovanju javne uprave, lahko sprožijo upravni spor oz. v skrajnem primeru (ko izčrpajo vsa druga pravna sredstva) lahko vložijo ustavno pritožbo. Pričakovanja javnosti glede obnašanja javnih uslužbencev so namreč velika prav zaradi njihove vloge pri upravljanju države.

Etična načela v državni upravi so lahko zastopana v različnem obsegu v različnih dokumentih: zakonih, podzakonskih predpisih (samo deloma), kodeksih, internih pravilnikih (celostno), ...

Države uporabljajo različne mehanizme pri preganjanju in kaznovanju kršilcev zakona. Za kazniva dejanja v državni upravi, kot so korupcija, nezakonita obogatitev, nezakonito ravnanje so storilci kaznovani največkrat z denarno kaznijo, zaporom ali odpustom iz službe. Še največkrat pa primeri zastarajo in tako lahko javni uslužbenci opravljajo svoje delo naprej, razen če ne doživijo medijskega linča ter so tako prisiljeni, da se sami odpovedo službi.

Potrebno pa se je tudi vprašati, ali lahko fleksibilno področje etike zajamemo v tog pravni okvir? Nekateri so mnenja, da je ključna vloga zakonodaje zagotavljanje varnosti ter dodajajo, da je zakonodaja precej nefleksibilno orodje za upravljanje etike.

Raziskava v državah OECD je pokazala, da je najbolj zaželena vrednota v javni upravi nepristranskost, ki zajema enakost pred zakonom oz. enak dostop do upravnih storitev za vse. Sledijo ji zakonitost, integriteta, transparentnost, učinkovitost, enakost, odgovornost in pravičnost. Vedeti pa moramo, da so družbene norme in razmere tiste, ki določajo vrstni red v sistemu vrednot, ga dopolnjujejo ali pa celo spreminjajo.

S ciljem, da ne bi prihajalo do najhujših oblik neetičnega delovanja, to so zlorabe uradnih informacij in javnih sredstev ter delovanja v zasebne namene in korupcije, so v državah OECD pripravili še bolj natančne, jasne definicije etičnih vrednot in pričakovanega vedenja javnih uslužbencev in zahtevali strožje kazni.

Preden pogledamo, kakšen pravni okvir imajo etična načela v slovenski javni upravi, naj predstavim nekaj razmišljanj Boštjana M. Zupančiča, ki govori o odnosu med pravom in etiko/moralo v modernem času (Teorija in praksa, 1995).

Sprašuje se, ali ima pravo kakšen vpliv na razvoj morale in obratno. Teza sociološke doktrine je, da pravne norme, če so dosledno udejanjene, pospešujejo integracijo morale v družbene odnose. Problem se pojavi, če te pravne norme ne dohitevajo družbenega procesa ali za njim zaostajajo. Davčno utajo označi kot protipravno, ne pa nemoralno dejanje.

Pravi, da si država še danes ne more razložiti fenomena, na kakšen način lahko posameznika moralno zaveže k pokorščini, če sama deluje na principu nemoralnosti (npr.: Posameznik plačuje davek državi, ki trguje z orožjem).

Toda tudi odnos med pravom in državo se je spremenil. Če sta bila včasih pravo in država represivni aparat v eni osebi in je bilo ključno vprašanje, ali država s pomočjo prava zlorablja svojo oblast, je danes pravo (na osnovi delitve oblasti) postalo obrambni mehanizem zoper samo državo.

Njegovo razmišljanje potrjuje naše prepričanje, kako pomembno je imeti kvalitetne zakone, saj le-ti povečujejo zaupanje ljudi tako v etične vrednote kot v pravno državo.

#### 4.1. ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA ETIKE JAVNIH USLUŽBENCEV

V Sloveniji smo relativno pozno začeli zakonsko urejati področje etike v javni upravi, če odmislimo ustavo iz leta 1991, ki je temelj za vse zakone in podzakonske predpise, in je med drugim določila splošne etične norme, kot so varovanje človekovih pravic, ustavnosti in zakonitosti, zaščitila je italijansko in madžarsko avtohtono manjšino in jima dala pravico do uporabe svojega jezika, ...

Vprašanje etike v slovenski javni upravi je postalo aktualno zaradi odkritih afer, obenem pa je etično upravo zahtevala tudi Evropska unija. Prvi korak za ureditev tega področja je bil sprejem ustreznih zakonov, zato nas bo v analizi predvsem zanimalo, kateri so tisti ključni zakoni in pravila, ki urejajo področje etike v slovenski javni upravi ter kakšna je kvaliteta teh zakonov. Analiza bo dala odgovor na vprašanje, ali imamo (kvalitetno) zakonodajo na področju etike v javni upravi, ki preprečuje oz. učinkovito kaznuje razne oblike neetičnosti?

##### 4.1.1. KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Prvi etični kodeks so slovenski javni uslužbenci dobili šele 18. januarja 2001, pa še ta je bolj splošne narave in ga je država sprejela na priporočilo Sveta Evrope.

ETIČNI KODEKS je skupek pravil, vrednot oz. kriterijev pravilnega ravnanja in obnašanja, ki se lahko nanaša na posameznika ali na določeno interesno skupino (v našem primeru javne uslužbenca), organizacijo ali družbo nasploh. Naj dodam še bolj izčrpano teoretsko razlago: »Moralni kodeks je po definiciji skrbno izbrana, do določene mere sistematično zbrana in jasno formulirana množica ocen, meril, maksim in norm, ki veljajo za praktična pravila pravilnega obnašanja posameznikov oz. kot vzorci vzornega vedenja (delovanja) v določeni skupnosti« (Jelovac, 1997: 34).

Nekateri so mnenja, da naj bi imele etične norme večjo učinkovitost kot pravno predpisane, seveda, če bi se upoštevale in izvajale.

Pomen etičnega kodeksa:

- ima usmerjevalno funkcijo za ravnanje javnih uslužbencev
- promovira etično obnašanje
- ima vlogo razreševalca dvomov ter s tem zmanjšuje negotovost v ravnanju
- formalno ureja ravnanje javnih uslužbencev, opredeljuje načela in vrednote in predvideva sankcije v primeru neupoštevanja le-teh.

Ključna etična načela, ki so neposredno ali posredno zapisana v kodeksu, so: zakonitost, politična nevtralnost, nepristranskost, lojalnost do delodajalca, strokovnost, vestnost, učinkovitost, spoštljivost v odnosu do drugih, odgovornost do javnosti in nadrejenih, zaupnost (pri uporabi in obravnavi dokumentov), upoštevanje javnega interesa ter prepoved izkoriščanja svojega položaja v zasebne interese, ...

Kodeks daje veliko vlogo predstojniku, ki mora biti zgled in pomoč podrejenim. Beseda »neetično« se enkrat samkrat pojavi v delu, ki določa: «javni uslužbenec, ki meni, da se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno ali neetično in pri katerem gre za delovanje, ki ni v skladu s tem kodeksom, mora to prijaviti v skladu z zakonom» (Ur. l. RS, št. 8/2. 2. 2001, 12. člen, 1. odstavek).

Vlada opredeli kodeks z neposrečenima izrazoma kot »priporočilo« Sveta Evrope in kot »pripomoček«. Pomanjkljivost kodeksa je v tem, da je preveč splošen in nedorečen, kar je razvidno iz vsebine spodaj navedenih členov.



18. člen, 1. odstavek govori: »Javni uslužbenec ne sme zahtevati ali sprejemati daril/.../To ne vključuje običajne gostoljubnosti ali daril majhne vrednosti.« Toda kaj razumeti pod pojmom običajna gostoljubnost?

18. člen, 2. odstavek: «Če je javni uslužbenec v dvomu glede tega, ali lahko sprejme ugodnosti, /.../ se mora posvetovati s svojim predstojnikom.»

28. člen, 1. odstavek: «Poišče naj pomoč pri predstojniku, kadar ni prepričan, kako naj ravna.»

Omenjeni primeri kažejo na to, da ni jasnih in natančnih določil v kodeksu, če je sam javni uslužbenec omahljiv in ni prepričan ter je v dvomu, kaj narediti v konkretnem primeru.

Omenjeni kodeks velja za vse javne uslužbence, ker pa so si poklici znotraj javne uprave tako različni, obstajajo tudi kodeksi posameznih poklicev, ki določajo njihova splošno moralna etična načela.

To so kodeks društva državnih tožilcev, kodeks medicinske deontologije, kodeks socialnih delavk in delavcev Slovenije, kodeks slovenskih knjižničarjev, kodeks policijske etike, kodeks etike medicinskih sester in zdravstvenih tehnikov, kodeks univerzitetnih profesorjev Slovenije, ...

Ne glede na razlike, ti kodeksi po vsebini vsebujejo podobna načela, ki so usmerjena predvsem v spoštovanje človeka, njegovih pravic in dostojanstva (glej Demiri, 2002: 47). V kodeksih je zajet odnos zaposlenih (in med zaposlenimi) do dela (poklica), organizacije in do strank oz. oseb, s katerimi se srečujejo pri opravljanju svojega poklica.

Zaskrbljujoče pa je dejstvo, da ravno znotraj državne uprave, v upravnih enotah in lokalnih skupnostih še nimajo sprejetih konkretnih kodeksov etike, temveč se ravnavajo po splošnem kodeksu o javnih uslužbencih, za katerega pa smo ugotovili, da je pomanjkljiv (glej Škufca, 2003: 40).

#### 4.1.2. ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

Natančnejša določila so zapisana v dveh zakonih, in sicer v Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu o splošnem upravnem postopku. Zakon o javnih uslužbencih je bil sprejet 11. junija 2002. Skupna etična načela (čeprav niso izrecno poimenovana kot etična) so navedena v drugem poglavju in se prekrivajo z načeli kodeksa, ki so bila predstavljena zgoraj. Zakon v sedmem poglavju, kjer govori o pravicah in dolžnostih javnega uslužbenca, v 93. členu, 1. odstavek določa, da mora le-ta, med drugim, delo opravljati tudi v skladu s kodeksom etike.

NEETIČNO RAVNANJE – to je ravnanje, ki je v nasprotju s pravili etičnega kodeksa oz. z določbami zakonov in podzakonskih predpisov. Najhujše oblike so korupcija, diskriminacija in nasilje na delovnem mestu. Med neetična ravnanja uvrščamo tudi prednostno obravnavanje prijateljev in sorodnikov (t.i. nepotizem), prisvajanje družbene opreme, uporabo službenih vozil v privatne namene.

Ker med lažje disciplinske kršitve spada tudi obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, podrobneje predstavljam 17. poglavje Zakona o javnih uslužbencih, ki govori o disciplinski odgovornosti.

#### DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

Disciplinska odgovornost se ugotavlja, če je storil javni uslužbenec disciplinsko kršitev z naklepom ali iz malomarnosti. Med lažje disciplinske kršitve spada tudi »obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, sprejetim v skladu s tem zakonom« (23. člen, 3. odstavek) in nedostojno obnašanje. Disciplinska ukrepa za lažje disciplinske kršitve sta opomin in denarna kazen (ki pa se sme izreči v višini največ 15% plače za polni delovni čas, izplačane za mesec, v katerem je bila storjena kršitev; op.K.B.: smešno nizka kazen; pristojni bi se morali zavedati, da težje kršitve »zrastejo« iz majhnih, zato bi bilo treba že pri teh določiti strožje kazni, ki bi odvrnile javne uslužbence od težjih kršitev).

V sklop težjih kršitev spadajo vsa tista ravnanja, ki so v nasprotju z etičnimi načeli, ki smo jih omenili zgoraj. Disciplinski ukrepi za težje kršitve so denarna kazen, ki se sme izreči v višini 20–30% plače za polni delovni čas, izplačane za mesec, v katerem je bila storjena težja kršitev (op.K.B.: glede na razmerje z lažjo kršitvijo, je ta denarna kazen premajhna), odvzem položaja oziroma razrešitev s položaja, odpoved pogodbe o zaposlitvi, razrešitev

naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv (op.K.B.: kjer pa pridemo do paradoksalne situacije, ki jo navaja 125. člen, 1. odstavek: »V primeru disciplinskega ukrepa razrešitve naziva, uradnik nadaljuje z delom na istem delovnem mestu tudi v primeru, ko se delo na tem delovnem mestu ne more opravljati v nižjem nazivu.«).

Moje mnenje je, da je zakon preveč širokosrčen do javnih uslužbencev. Ljudje imamo občutek, da so javni uslužbenci v privilegiranem položaju.

Nadalje, 126. člen, 2. odstavek Zakona o javnih uslužbencih pravi: «Javnemu uslužbencu, ki v enem letu od dneva pravnomočnosti izreka disciplinskega ukrepa za lažjo kršitev oziroma v dveh letih od dneva pravnomočnosti izreka disciplinskega ukrepa za težjo kršitev ne stori nobene disciplinske kršitve, se disciplinski ukrep izbriše iz kadrovske evidence in se šteje, da ni bil disciplinsko kaznovan.» In če ta ista oseba ponovno stori prekršek čez nekaj let, bo to njegov šele prvi prekršek. Mislim, da nadaljnji komentar ni več potreben.

Po mojem mnenju so tudi zelo kratki roki za zastaranje primera. Npr. uvedba disciplinskega postopka za lažjo kršitev zastara v enem mesecu od dneva, ko se je izvedelo za le-to in storilca, za težjo v treh mesecih oz. če gre za kršitev znakov kaznivega dejanja, so določeni roki iz kazenskega zakonika (128. člen, 1., 2. odstavek). Upam, da se pristojni ne zgledujejo po praksi slovenskih sodišč. Disciplinski postopek sproži, vodi in o disciplinski odgovornosti odloči predstojnik (glej 129. člen). Če je podan sum za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, mora biti podana ovadba pristojnemu državnemu tožilcu.

Imeli smo tudi konkreten primer:

Jože Lacko, državni podsekretar na obrambnem ministrstvu, je imel poleg državne službe še svoje podjetje. Višji upravni delavci, med katere je spadal g. Lacko, ne smejo opravljati dejavnosti v gospodarskih družbah, kršitev le-tega se šteje za hujšo kršitev, za posledico pa ima lahko tudi prenehanje delovnega razmerja. Disciplinska komisija je izrekla ukrep prenehanja delovnega razmerja pogojno za šest mesecev. Kar pomeni, da ukrep ni bil izvršen, če Lacko v tej dobi ni storil hujše kršitve delovnih obveznosti (glej Delo, 2002: 2).

#### 4.1.3. ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU

Etična načela so prav tako sestavni del Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), kjer je poseben pomen dan odnosu med javnim uslužbencem in stranko v postopku, kjer največkrat prihaja do kršitev etičnih načel. Temeljna (etična) načela upravnega postopka so:

- načelo zakonitosti (onemogoča kakršnokoli samovoljo javnega uslužbenca, saj mora biti njegovo delo v skladu z zakonom in predpisi)
- načelo materialne resnice (gre za zakonski predpis postopkov glede uporabe dokazov, poudarek je na etiki dela)
- načelo varstva pravic občanov in varstva javnih korist (gre za obojestransko zaščito pravic tako strank v postopku kot tudi za zaščito javnega interesa)
- načelo proste presoje dokazov (odgovornost javnega uslužbenca za skrbno presojo dokazov)
- načelo samostojnosti pri odločanju (samostojnost, nepristranskost, strokovnost, še posebej se to nanaša na predstojnika upravnega organa, ki odloča o upravni stvari, lahko to opravlja tudi pooblaščen oseba; slednja ne sme prenašati odgovornosti na predstojnika, v smislu: «saj, če bo kaj narobe, bo tako on kriv»; za svoje odločitve je polno odgovorna)
- načelo pomoči neuki stranki (nevednost stranke ne sme biti v njeno škodo, ampak ji mora javni uslužbenec nuditi vso strokovno pomoč, da uveljavi svoje pravice. V nasprotnem primeru gre za kršitev načela etike)
- načelo zaslišanja stranke (stranka mora biti seznanjena z vsemi dejstvi, ki so pomembna za izdajo odločbe, še posebej je pomembna pravica vpogleda v spis)
- načelo učinkovitosti
- načelo pravice do pritožbe (stranka ima pravico vložiti pritožbo zoper odločbo, to pa ne sme vplivati na njen slabši položaj)
- načelo pravnomočnosti odločbe
- načelo ekonomičnosti postopka
- načelo uporabe jezika in pisav.

ZUP posreduje tudi odgovor na mojo dilemo glede cene darila majhne vrednosti. 11. člen, 1. odstavek pravi: »Za darila manjše vrednosti se štejejo darila, katerih vrednost ne presega

15.000 tolarjev, oziroma katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega 30.000 tolarjev, če so prejeta od iste osebe. Podatke o ceni darila se vpišejo v seznam daril».

Slovenija ima formalno, zakonsko urejeno področje etike javne oz. državne uprave. Kakšna pa je kvaliteta teh zakonov, nam pokaže praksa oz. konkretni primeri v Sloveniji v zadnjih letih.

Val afer, povezanih z neetičnim in nezakonitim delovanjem javnih uslužbencev, je sprožil primer nekdanjega državnega sekretarja na gospodarskem ministrstvu dr. Borisa Šuštarja.

Zaradi jemanja podkupnine je bil junija 2001 obsojen na tri leta zapora in plačilo sedmih milijonov tolarjev denarne kazni ter dveletno prepoved opravljanja poklica oziroma dela, povezanega z upravljanjem s proračunskimi sredstvi. Višje sodišče je junija 2002 sodbo razveljavilo zaradi bistvenih kršitev kazenskega postopka in jo vrnilo prvostopenjskemu v novo sojenje. Ker pa je bila najvišja predvidena kazen tri leta zapora, za to ni več pristojno okrožno, temveč okrajno sodišče. Šuštar se je branil, da je šlo zgolj za poplačilo starih terjatev, torej nikoli od nikogar ni zahteval podkupnine. Šuštarjev odvetnik Peter Čeferin pa je bil prepričan, da se je primer Šuštar dogajal v okviru vroče želje organov pregona, da za vsako ceno dokažejo korupcijo na tako visokem nivoju. Ljubljansko okrajno sodišče je Šuštarja 9. 12. 2003 spoznalo za krivega. Prisodili so mu dve leti in štiri mesece zaporne kazni, sedem milijonov tolarjev denarne kazni ter dve leti prepovedi opravljanja poklica.

Gre za prvo, sicer še nepravnomočno obsodbo korupcije državnega uradnika. (<http://24ur.com/>)

Naj naštejemo še nekaj, naključno izbranih, primerov neetičnega ravnanja, ki odpirajo dodatna problemska vprašanja.

1. Delo, 20. september 2002: »Černjak bi rad vedel, ali je storil napako« (Gorazd Utenkar)

Šele na podlagi člankov v medijih o nepravilnostih pri poteku razpisa vladnega urada za mladino (vodi g. Černjak), s katerim so sofinancirali izdajanje mladinskih bonitetnih kartic, je tedanja šolska ministrica imenovala komisijo, ki je pri reviziji ugotovila, da so na Uradu RS za mladino pri javnem razpisu naredili nepravilnosti, ki so bile v nasprotju z zakonskimi določili. Za to ugotovitev je potrebovala dva meseca. Sankcij ni določila, saj so uradu pripisali olajševalno okoliščino, da so razpis izvedli prvič. Prav tako je bila njihova

naloga preveriti domnevne nepravilnosti v zvezi z direktorjevim pristranskim delovanjem v zasebno korist. Komisija suma ni potrdila. V tem primeru lahko pod vprašaj postavimo strokovnost, natančnost in učinkovitost dela komisije in strokovnost ministrice, saj »očitne« (glede na navedbe v časopisu Delo) kršitve na Uradu RS za mladino niso v skladu z ugotovitvami komisije in ministrice.

2. Mladina, 2. september 2002: »Vse za družino - Sorodstvene in družinske vezi kot osnova korupcije« (Vanja Pirc)

Članek odpira še eno občutljivo področje neetičnega delovanja, kjer javni uslužbenci pomagajo svojim prijateljem, sorodnikom in znancem opraviti storitve »preko vrste« ali jim dajejo dobre službe in omogočijo dober družbeni položaj (op.K.B.: VIP = veze in poznanstva varianta, kar danes vsi v en glas zatrjujejo, ko gre za druge, ko pa sami iščejo zveze, tega nočejo omenjati). Omenjeni pojav strokovno imenujemo nepotizem. Miro Cerar (Mladina, 2002: 21) o nepotizmu pravi, da gre za različne zlorabe položajev oziroma kršitve prava ali neetično delovanje, kjer sorodnikom omogočiš službo ali napredovanje. Pravi še, da porast etičnih kodeksov dokazuje, da je kompleksna moderna družba prešla v fazo, ko moralna orientacija ni več tako jasna, v pehanju za oblastjo, denarjem, položaji, ljudje izgubljammo kompas, in tega ne bodo rešili le kodeksi.

Ker ponavadi gre za obojestransko korist vpletenih (v smislu: usluga za protiuslug), je nepotizem zelo težko odkriti, čeprav se v praksi pogosto pojavlja. Na Uradu za preprečevanje korupcije uradnih podatkov o nepotizmu nimajo. Pravijo le, da temu v preteklosti nismo posvečali dovolj pozornosti. Prav tako bi bilo utopično pričakovati, da ne bi še naprej prihajalo do primerov nepotizma, saj je v človekovi naravi, da najprej pomaga prijatelju in sorodniku. Toda, kar je nezakonito delovanje, je potrebno kaznovati. Poglejmo si nekaj afer (primerov nepotizma):

a) Gorazd Fišer - ljubljanski tožilec zaposli na delovno mesto svojo zunajzakonsko partnerko brez primerne izobrazbe. Gre za tipičen primer nepotizma, kjer javni uslužbenec krši zakon s tem, da zaposli človeka brez ustrezne izobrazbe. Vsa zadeva bi lahko celo »šla skozi«, če ne bi posredovali mediji. Gorazd Fišer je bil razrešen s položaja. Verjetno je odveč vprašanje, kakšen bi bil epilog brez posredovanja medijev, obenem pa ni odveč vprašanje, koliko je še podobnih primerov, ki pa so skriti tako medijem kot očem javnosti.

b) Predsednica okrajnega sodišča v Ljubljani Marija Bele Vatovec najame moževo podjetje za selitev okrajnega sodišča v nove prostore. Njeno ravnanje ni nezakonito, je pa neetično. Ostali ponudniki se pritožijo, da je s tem kršeno načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki. Predsednica sama ogorčeno ponudi odstop z mnenjem, da ni naredila ničesar v nasprotju z zakonom.

V tem primeru bi bila na mestu izjava g. Penka: »/.../, da je tudi tisto, kar ni protipravno, lahko hkrati nemoralno. Ob ozkem razumevanju zakona namreč nobeden od postopkov ni v nasprotju z zakonom /.../, je pa v nasprotju z duhom zakona /.../« (Delo, 12. 9. 2002: 13).

V takšnih primerih je zelo težko presojati, kdo ima prav, še posebej v primeru, ko omenjeni ponudnik v celoti izpolnjuje zahteve naročnika. Problem v našem primeru je le v tem, da je ponudnik zakonski partner naročnika. Če njuna zveza ne bi prišla v javnost, verjetno ne bi nikoli podvomili v zakonitost postopka. (op.K.B.)

c) Direktorica Urada za varstvo potrošnikov Vera Kozmik Vodušek je podjetju, ki ga vodi njen mož, na podlagi javnega naročila dodelila tri posle. Gre za podoben primer kot zgoraj. Ministrstvo za gospodarstvo na čelu s Teo Petrin je opravilo notranjo revizijo in ugotovilo, da to, kar je storila Vodušekova, ni bilo lepo, bilo pa je zakonito. Toda Vodušekova ni ponudila odstopne izjave, čeprav ji je Petrinova naložila nalogo, naj si sama izpraša vest in ugotovi, ali še uživa podporo javnosti. Vodušekova se je oklenila stolčka, a mediji so odkrili nove obremenilne informacije, ki so prisilile Petrinovo, da je Vodušekovo razrešila s položaja.

V tem primeru se je potrebno vprašati, zakaj je bilo ravnanje ministrice tako neodločno in medlo. Za takšno ravnanje bi morala odgovarjati tudi ministrica.

3. Oddaja Tarča: «V območju uslug in plavih kuvert», 24. 2. 2004 ob 20.uri.

Zanimiva je primerjava slovenskega in francoskega reševanja primera koruptivnega dejanja. V Franciji nekdanjega predsednika vlade zaradi jemanja podkupnine po hitrem postopku obsodijo na 18 mesečno zaporno kazen in 10 letno prepoved opravljanja dela. Slovenski primer se izteče brez kazni za g. Dolenca (javnega uslužbenca na lokalni ravni),

ki sprejme podkupnino ob navzočnosti policista pod krinko (t.i. navidezno podkupovanje). Policisti ga aretirajo, a sodišče zavrne preiskavo tožilstva. Policist »je pozabil« izsiliti izjavo o vsebini in namenu kuverte. Omenjeni primer kaže na večje sistemske pomanjkljivosti v delovanju slovenskega sodišča in policije.

Kljub vsem omenjenim in neomenjenim aferam ne smemo naslavljati kritike na celotno javno upravo, kajti njen ugled kazijo določeni posamezniki. S tem bi delali krivico tistim, ki delajo dobro.

## 5. NADZOR IN ODGOVORNOST

Pojma »odgovornost« in »nadzor« sta neločljivo povezana in določata funkcijo drug drugemu. Velja, da si odgovoren tistemu, ki ima nadzor nad teboj. Če ni zakonsko določenega nadzora oz. institucionalnega nadzora (nadrejeni, politični organi, sodišča, varuh, civilna družba, mediji, ...), ni več objektivne odgovornosti, še zmeraj pa ostane subjektivna odgovornost (samonadzor, strokovnost, etičnost).

Odgovornost javnih uslužbencev je tako večsmerna. Najprej so »pravno« odgovorni določeni zakonodaji, zunanji formalni nadzor nad njimi tako vršijo sodišče, vlada in parlament (slednja preko raznih komisij), civilna družba in mediji pa so nosilci zunanjega neformalnega nadzora.

Državljeni lahko nepravilno ravnanje drugih posredujejo tudi varuhu človekovih pravic (institut varuha človekovih pravic ima več kot polovica držav OECD). Gre za bolj «lepotno» obliko nadzora, katerega pripombe niso zavezujoče za nikogar. Njegovo glavno področje dela je obravnavanje pritožb, ki se nanašajo na kršenje človekovih pravic, v ta sklop spada tudi neprimerno, neetično in nezakonito ravnanje javnih uslužbencev. Slednje lahko prijavijo tudi na t.i. helpdeske (preko telefona ali elektronske pošte). Obstajajo tudi posebne inšpekcijske službe, ki so poleg že vseh omenjenih še dodatna oblika nadzora.

V slovenskem prostoru ima posebno vlogo pri nadzoru nad delom javne uprave ustavno sodišče, ki presoja o ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov in določb. Seveda imamo še druga nadzorna telesa, ki pa ne bodo predmet obravnave. To so Urad RS za



preprečevanje pranja denarja, Računsko sodišče RS, Državno tožilstvo, Kriminalistična policija, Urad za javna naročila, Državna revizijska komisija po zakonu o javnih naročilih, Urad za varstvo konkurence, ...

Še bolj pomemben pa je nadzor znotraj same upravne organizacije. Pri tem je zelo pomembna vloga predstojnika oz. najvišjega v hierarhični strukturi, ki mora spodbujati odgovornost javnih uslužbencev do strokovno in etično opravljenega dela oz. doseganja rezultatov.

Nekateri so mnenja, da je najboljša in najbolj učinkovita oblika nadzora – samonadzor, kar pomeni, da bi moral vsak posameznik sam nadzirati/ovrednotiti svoja dejanja tudi z etičnega vidika, za kar pa je potrebna velika mera samokontrole in samokritičnosti, ki pa je ne premore vsakdo.

Nadzor omogoča večjo verjetnost etičnega ravnanja in odkrivanje napak. Dober nadzor je tisti, ki onemogoča neetično ravnanje oz. tisti, ki tako neetično dejanje hitro odkrije.

Poročilo OECD pravi, da je potrebno zagotoviti jasne standarde, ki bodo povečali možnost sodelovanja in prijav nepravilnosti s strani civilne družbe kot tudi samih javnih uslužbencev. Večina držav OECD nudi prijavitelju zakonsko zaščito in anonimnost. Ena izmed največjih ovir pri prijavi je strah, zato je treba prijavitelja ustrezno zaščititi pred možnim povratnim udarcem. Ena izmed večjih odlik javnega uslužbenca je ravno sposobnost, da zavrne neustrezno opravilo ali pa naznani nepravilno ravnanje drugih, k čemur je sicer tudi zakonsko zavezan.

Države OECD so bodisi zaostriale obstoječo zakonodajo ali pa pripravile novo pravno podlago za izvajanje internega nadzora, ki ga opravlja neodvisen organ. Slednji zahteva obvezna poročila o delu, daje tudi priporočila za izboljšanje ter posreduje informacije vladi, parlamentu ter javnosti.

Kakšna je dejanska slika učinkovitosti osrednjih nadzornih institucij v Sloveniji, pokaže njihovo udejstvovanje v konkretnih primerih.

V prejšnjem poglavju smo izpostavili dogajanje na šolskem in gospodarskem ministrstvu, ki meče slabo luč na (ne)opravljeno delo. V prvem primeru je komisija ugotovila nepravilnosti, a zaradi olajševalnih okoliščin ni določila sankcij. Obenem je na izpitu padla strokovna komisija, sodišče pa sploh ni dobilo priložnosti, da obravnava primer. V drugem primeru je bilo ravnanje ministrice Petrinove skrajno obotavljajoče, zgodba se je razpletla šele po posredovanju medijev. Moje mnenje je, da je tako preizkušanje potrpežljivosti in razumskosti državljanov nedopustno.

Če za zgled vzamemo zgoraj omenjena primera, ugotovimo, da je delo pristojnih komisij znotraj ministrstev strokovno in etično vprašljivo in da ministrici za svoje neučinkovito ravnanje (vprašljiva je tudi strokovna in etična drža obeh) nista bili kaznovani. In nenazadnje, kar je skrb vzbujajoče, ljudje imamo občutek, da so vlogo odkrivanja napak ter celo razreševanja primerov namesto policije in tožilstva v slovenskem prostoru prevzeli mediji. Potrebno se je vprašati, kaj bi se zgodilo v primeru, če ne bi bilo medijskih pritiskov?

Da nadzor nad delovanjem javnih uslužbencev ni dober, predvsem pa ne sistemsko podprt, potrjuje tudi naslednja izjava, ki se navezuje na primer Šuštar.

"Žal to še ne pomeni, da so kot kategorija državni uslužbenci postali bolj pod nadzorom pregona, ker gre za osamljen primer, ki ni bil rezultat nekega načrtnega dolgoletnega dela na tem področju, ampak je šlo po informacijah, ki so zdaj dostopne, zgolj za naključje," je za 24 ur povedal strokovnjak za boj proti korupciji Boštjan Horvat. (<http://24ur.com>)

V času izjave, ki je nekoliko starejšega datuma, a še vedno aktualna, vlada še ni imela izdelanega protikorupcijskega zakona in strategije boja proti korupciji. Horvatova kritika se je tako nanašala predvsem na vladno politiko in institucionalni in zakonski manjko. Stvari na tem področju so se potem začele premikati tudi ali predvsem zaradi približevanja Evropski uniji in usklajevanja slovenske zakonodaje z evropsko. Urad za preprečevanje korupcije je bil ustanovljen leta 2001. Poslanci so 19. decembra 2003 sprejeli Zakon o preprečevanju korupcije, v veljavo pa je stopil 30. januarja 2004, tik pred zdajci, s 1. majem 2004 je Slovenija namreč postala članica EU.

Zaskrbljujoče je tudi dejstvo, da v Sloveniji do sedaj ni bilo službe, ki bi imela nadzor nad tem, koliko zaposlenih v državni upravi ima poleg rednega dela še kakšno nezakonito dodatno pogodbo o delu. Največkrat pa prav na tem področju prihaja do kršitev.

Vladna kadrovska služba je posredovala sporočilo, da: »niti kadrovska služba vlade niti kak drug državni organ oziroma vladna služba o tem nima centralne evidence, saj tega predpisi in zakoni ne zahtevajo« (<http://24ur.com>, 6. 11. 2003). K temu bi lahko dodali, da noben izgovor ne more biti opravičilo za to, da so lahko državni uslužbenci zaradi neodgovornosti pristojnih večkratno plačani. Šele pred kratkim sprejeti Zakon o preprečevanju korupcije bo omogočil novoustanovljeni Komisiji za preprečevanje korupcije nadzor in pregled nad premoženjskim stanjem javnih uslužbencev.

Nadalje iz odgovorov sodelujočih v oddaji Tarča ugotovimo, da »šepa« sodelovanje med pristojnimi nadzornimi institucijam kot so policija, sodstvo in tožilstvo. Kos opozarja, da nekateri zakoni onemogočajo izmenjavo podatkov.

Obenem je velik problem nedotakljivo področje politike. Penko pravi, da sistem nadzora ne deluje, problem so sistemske pomanjkljivosti v sodnem sistemu, predvsem v kazenski zakonodaji ter neučinkovitost institucij. V medijih je večkrat izpostavljen problem sodnih zaostankov ter zastaranih primerov, kjer potencialni krivci uidejo roki pravice. Tudi policija ni več kos naraščajočemu številu primerov, ki so postali bolj zapleteni in večjega obsega; pojavljajo se t.i. (koruptivne) mreže, ki temeljijo na načelu lojalnosti.

Omenjene izjave vzbujajo zaskrbljenost in kažejo na to, da je treba na področju nadzora in odgovornosti javnih uslužbencev odpraviti še veliko pomanjkljivosti.

## 5.1. URAD ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Urad za preprečevanje korupcije je bil ustanovljen septembra 2001. V času, ko pišem diplomsko nalogo, je vršilec dolžnosti urada Boštjan Penko. Urad si je ob ustanovitvi zadal dve ključni nalogi: sistemsko obravnavanje vzrokov za pojav korupcije in vzpostavitev sistema, ki bi preprečeval koruptivna dejanja.

Urad pa nima pristojnosti, da bi reševal konkretne primere, kar je v navalu afer tudi vedno znova ponavljal. Zato je bil seveda deležen kritike. Poslanska skupina SDS je na svoji spletni strani zapisala: »Urad za preprečevanje korupcije je »brezzob« organ, brez pravih pristojnosti in brez pravih rezultatov svojega delovanja - njegovo edino orožje je medijski pritisk in pojavljanje v javnosti, /.../« (<http://www.sds.si/>, 11. 6. 2002).

Penko se je kmalu zavzel za ustanovitev neodvisne antikorupcijske komisije, saj je očitno spoznal, da urad ne more učinkovito in brez pritiskov nadzorovati dela svojega ustanovitelja - vlade. Obenem pa je s pomočjo medijev postajal vse bolj učinkovit pri svojem delu, seveda v okviru pristojnosti, in je začel iskati tudi t.i. «velike ribe». Ena izmed zadnjih žrtev je bil Rupel - slovenski zunanji minister in z njim v povezavi sum koruptivnega dejanja, to je odobritev financiranja zasebne diplomatske akademije. Urad je zadevo posredoval tožilstvu. Rupel je očitke ostro zavrnil in obenem verbalno napadel neučinkovito delo urada. Drago Kos, pomočnik Penka in predsednik organizacije GRECO, pa je odgovoril: »Kljub temu, da smo del izvršne oblasti, je povsem jasno, da tudi v njej, oziroma po definiciji največ prav v njej, prihaja do korupcije in da enostavno ne moremo gledati stran« (<http://24ur.com>, 15. 3. 2004).

Omenjeni primer je dokaz (ne glede na njegov iztek), da so se stvari na področju preganjanja neetičnega in koruptivnega delovanja začele premikati, kajti še ne dolgo tega je bilo utopično pričakovati, da bi sploh odkrili tak primer v državni upravi, kaj šele, da bi lahko pred sodišče posedli kakega visokega državnega funkcionarja.

Urad ima še druge pristojnosti: sodeluje pri pripravi zakonodaje in protikorupcijske strategije, spremlja mednarodne aktivnosti na področju korupcije, sodeluje z drugimi državnimi in mednarodnimi organi in nevladnimi organizacijami pri preprečevanju in odpravljanju korupcije, zbira statistične podatke o razširjenosti korupcije, ... Edina njegova konkretna pristojnost je sprejemanje pritožb na osnovi Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev.

Do sedaj so na uradu obravnavali blizu 200 primerov in v nekaterih primerih tudi odkrili sum na korupcijo. Poleg Urada za preprečevanje korupcije v Sloveniji obstajajo še drugi organi za preprečevanje in odkrivanje koruptivnih dejanj: Oddelek za korupcijo pri Kriminalistični policiji, Skupina državnih tožilcev za posebne zadeve, Urad RS za preprečevanje pranja denarja, ...

### 5.1.1. KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE IN ZAKON O PREPREČEVANJU KORUPCIJE

Urad za preprečevanje korupcije se je 1. maja 2004 preimenoval v Komisijo za preprečevanje korupcije. Gre za petčlanski državni organ, ki bo opravljal nadzor nad celotnim premoženjskim stanjem funkcionarjev kot tudi članov nadzornih organov v podjetjih, ki so uporabniki državnega proračuna.

Da bi zagotovili čim večjo neodvisnost komisije, sta, po mojem mnenju, pomembni dve določili, ki sta sestavni del Zakona o preprečevanju korupcije (Ur. l. RS št. 2/2004, ZPKor). Ta zakon je državni zbor sprejel 19. decembra 2003, in sicer:

- a) imenovanje članov na osnovi paritetnega načela: predsednika in namestnika predlaga predsednik države; vlada, sodni svet in državni zbor pa vsak po enega člana. O imenovanju odloča državni zbor. S to določbo je razpršena moč vplivanja na imenovanje več predlagateljev.
- b) vsi člani morajo imeti vsaj univerzitetno izobrazbo in najmanj deset let delovnih izkušenj ter morajo biti osebe, vredne javnega zaupanja za opravljanje funkcije v komisiji. S temi strokovnimi kriteriji si je komisija potencialno zagotovila večjo učinkovitost in neodvisnost delovanja, ki pa ga bo morala s svojim delom tudi potrditi.

Komisija o svojem delu enkrat letno poroča Državnemu zboru. Nadzor nad delom komisije, ki opravlja nadzor nad nezdržljivostjo opravljanja funkcij, omejitvami pri darilih, poslovanjem ter premoženjskim stanjem funkcionarjev, opravlja sedemčlanska komisija Državnega zbora. Zanimivo pa je, da so predsednik in trije člani iz vrst opozicije, kar je po mojem mnenju še dodaten pozitiven mehanizem za potencialno učinkovito delo.

Čeprav ne smemo pozabiti, da so v tem primeru tako vladni kot opozicijski poslanci vsi v »istem košu«, saj so med drugimi (sodniki, tožilci, direktorji javnih zavodov, funkcionarji v Banki Sloveniji, ...) oni tisti, ki bodo morali Komisiji za preprečevanje korupcije posredovati podatke o svojem premoženjskem stanju. Upajmo le, da naši poslanci svoje delo opravljajo odgovorno in pošteno.

Omenila sem že, da je ena izmed najhujših oblik neetičnega ter obenem nezakonitega delovanja korupcija. In kako pojem korupcije definira slovenska zakonodaja?

»Korupcija po tem zakonu je vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega« (ZPKor, 2. člen).

Do korupcije prihaja tudi na področju javnih naročil in financiranja političnih strank. Gre za dobro prikrito obliko korupcije, saj je zainteresiranost vseh udeležencev zaradi večjih količin denarja seveda velika. V javnost pride zelo malo primerov, pa še ti po zaslugi medijev. Zakon o javnih naročilih je bil sicer sprejet leta 2002, tudi financiranje političnih strank je urejeno z več predpisi (Zakon o političnih strankah, Zakon o volilni kampanji, ...)

Lahko rečemo, da smo se zakonsko potrudili urediti to področje, problem pa je v neučinkovitem nadzoru. Najbolj dovzetna področja za pojav korupcije so decentralizirane upravne enote in občine. Na tej ravni gre za neposredne stike z državljani, zato je možnost izkoriščanja osebnih poznanstev še večja. Konkretno gre za primere izdaj različnih dovoljenj, zaračunavanje prenizkih taks, izdajanje potrdil z lažno vsebino (glej Lučič, 2003: 29).

Korupcija oz. koruptivna dejanja prinašajo tudi več negativnih posledic (Brun, Alenka: Pojem korupcije je zelo obširen, Gorenjski glas, 2002: 10):

- a) ekonomske: višanje transakcijskih stroškov podjetij, ki za preživetje na trgu podkupujejo državne uradnike, prihaja do blokad pri ustanavljanju novih podjetij, namesto do nastajanja novih delovnih mest in rasti družbene blaginje;
- b) politične: korupcija zmanjšuje zaupanje ljudi v nosilce oblasti, institucije in nasploh v demokratične vrednote;
- c) socialne: korupcija zanika načelo socialne pravičnosti, na račun privilegiranih, skorumpiranih skupin pada blaginja državljanov;
- d) psihološke: korupcija spodbuja nezaupanje v soljudi oz. pojavlja se splošno družbeno nezaupanje.

Čas in praksa bosta pokazala, ali je zakon dober in učinkovit oz. ali je pri svojem delu učinkovita krovna institucija na področju raziskovanja in preprečevanja korupcije, to je Komisija za preprečevanje korupcije.

### 5.1.2. RESOLUCIJA O PREPREČEVANJU KORUPCIJE

Poleg zakona je temeljni dokument na področju preprečevanja korupcije Resolucija o preprečevanju korupcije, ki vsebuje nacionalno strategijo za boj proti korupciji. Gre za dolgoročne in trajne ukrepe, ki bi odpravili pogoje za nastanek in razvoj korupcije in so usklajeni s stopnjo našega ekonomskega, socialnega in političnega razvoja. Resolucijo je pripravil Urad za preprečevanje korupcije in trenutno (13. 4. 2004) čaka na njeno potrditev v državnem zboru.

V sporočilu za javnost s seje vlade, dne 18. 3. 2004, so izpostavljeni naslednji ukrepi za preprečevanje korupcije (vseh je 172):

*Identifikacija področij, ki so najbolj izpostavljena korupciji, transparentno in zakonito financiranje političnih strank, uspešna reforma državne uprave, premagovanje konflikta interesov v javnih službah, zagotavljanje zakonitega, strokovnega in odgovornega sprejemanja odločitev, vzpostavitev ustreznih mehanizmov za zaznavanje in obveščanje o možnem korupcijskem ravnanju, zagotovitev res neodvisnega in učinkovitega delovanja organov odkrivanja, pregona in sodstva, zagotovitev učinkovitega delovanja drugih nadzornih mehanizmov, odprte in transparentne postopke trošenja proračunskih sredstev, kreativno sodelovanje med državnimi in zasebnimi organizacijami ter civilno družbo, usposabljanje in pomoč zasebnemu sektorju pri učinkovitem in samoregulativnem ukrepanju zoper korupcijo, dvig občutljivosti državnih organov, civilne družbe in posameznikov na pojavne oblike korupcije, dvig splošne osveščenosti o pravicah in obveznostih posameznikov ter institucij, pomoč medijem pri izvrševanju njihove nadzorne funkcije ter vključevanje Republike Slovenije v mednarodna prizadevanja za preprečevanje korupcije.*

Nekateri izmed omenjenih ukrepov so obenem tisti elementi etične infrastrukture, ki so predmet moje diplomske naloge in so pogoj za etično in učinkovito delovanje javnih uslužbencev.

## 5.2. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Že samo ime varuh človekovih pravic vsebuje na idejni ravni etične prvine. Je glasnik, promotor in varuh dobrega, etičnega, poštenega, pravičnega, svobode, ... Kaj pa je etični minimum, če ne spoštovanje osnovnih človekovih pravic? Kolikšen delež lahko varuh človekovih pravic v Sloveniji kot institucija (ne)formalnega nadzora prispeva k učinkoviti etični infrastrukturi državne uprave?

Varuh človekovih pravic je samostojna in od državnih organov neodvisna institucija za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh lahko preiskuje primere nezakonitega ali nepravilnega dela državnih organov, organov lokalne samouprave ali nosilcev javnih pooblastil. Posameznik, ki meni, da je določen uradnik ali državna institucija ravnala neetično ali v nasprotju z zakonom, se lahko obrne na varuha. Pred tem pa mora izkoristiti vsa pravna sredstva in pritožbene možnosti pri pristojnih organih.

Prvi varuh človekovih pravic v samostojni Sloveniji je bil Ivan Bizjak, ki je bil izvoljen 29. septembra 1994. Mandat varuha traja šest let z možnostjo ponovne izvolitve za največ še eno mandatno obdobje. Predlaga ga predsednik države, izvoli pa državni zbor s potrebno dvotretjinsko večino glasov, kar po eni strani daje varuhu veliko kredibilnost, ki pa je nekoliko zavajajoča glede na njegove »zvezane roke« pri konkretnem reševanju primerov.

Kljub temu, da je institucija varuha človekovih pravic še dodatna oblika pritiska na delovanje državnih organov, imamo občutek, da je parlament dal varuhu ravno toliko pristojnosti, da ne more preveč ovirati njihovega dela.

Za drugega varuha človekovih pravic je bil 21. februarja 2001 izvoljen Matjaž Hanžek, ki pa je že pred iztekom mandata v nekem intervjuju izjavil, da se ne bo ponovno potegoval za to funkcijo, ker ga jezi, da ne more ničesar narediti in je zato delo preveč stresno.

V svojem letnem poročilu za leto 2002 ugotavlja, da je še vedno preveč ljudi iz oblastniške nomenklature, ki sprejemajo pritožbe posameznikov ali delo varuha kot nepotrebno nerganje in motnjo v svojem ustaljenem delovanju. To kažejo ali z neodgovarjanjem na pobude in pritožbe ali z izmikanjem. Ob tem dejstvu se je potrebno vprašati, s kakšnim namenom je potem država ustanovila institucijo varuha človekovih pravic. Ali zgolj z namenom, da se pridruži skupini evropskih držav, ki varuha imajo in tako na načelni ravni



dokaže še dodaten prispevek k demokratični družbi? Kaj pa udejanjanje te načelnosti v praksi?

Organizacijsko je služba varuha glede na njegovo simbolno vlogo znotraj državnega aparata dobro podprta. Urad varuha, ki ga vodi generalni sekretar varuha, sestavljata strokovna služba varuha in služba generalnega sekretarja. Po zakonu ima lahko največ štiri namestnike, ki imajo razdeljena področja dela. Njihovo delo obsega naslednje sklope: omejitev osebne svobode, socialna varnost, sodni in policijski postopki, delovnopravne in upravne zadeve, področje ustavnih pravic, gospodarskih javnih služb, stanovanjskih zadev, okolja in prostora ter varovanje pravic na področju socialnega varstva in otrokovih pravic.

Naloge in pristojnosti slovenskega varuha človekovih pravic so zasnovane na podlagi modela klasičnega skandinavskega tipa varuha človekovih pravic (ombudsmana).

Po zakonu ima varuh določena pooblastila. Nadzira državne in druge organe, od katerih lahko zahteva in pridobi podatke ne glede na stopnjo zaupnosti ter izvede preiskavo. Kadarkoli lahko opravi inšpekcijo vsakega državnega organa ali objekta, kjer je omejena osebna svoboda. Nima pa pooblastila za nadzor nad delom sodnikov in sodišč, razen v primerih neupravičenega zavlačevanja postopkov ali očitne zlorabe oblasti, kar je pa seveda težko dokazati. Pomembna je pristojnost varuha, da v soglasju s prizadetim sam vložijo na ustavno sodišče ustavno pritožbo zaradi kršitev človekovih pravic.

Na ustavno sodišče lahko naslovi tudi predlog za oceno ustavnosti predpisov, ne da bi ustavno sodišče pred tem ugotavljalo njegov pravni interes, kot to velja za druge predlagatelje.

Glavna naloga varuha človekovih pravic v Sloveniji je obravnavanje in reševanje pritožb. Žal pa, kot pravi tudi varuh sam, je že kar dolgočasno, da se vsako leto ponavljajo problemi in kršitve človekovih pravic, med katerimi jih je kar nekaj takih, ki so enaki ali pa so stari že nekaj let (dolgotrajnost reševanja upravnih in sodnih zadev, počasnost pri sprejemanju zakonov in spreminjanju podzakonskih predpisov, neizvajanje veljavnih zakonov, ...). Na omenjenih področjih tudi sicer ni pričakovati hitrih sprememb, saj gre za širše, sistemske probleme, toda to še ne pomeni, da ne bi bil že čas, da se jih odpravi.

V svojem letnem poročilu za leto 2002 še poudari, da se ljudje premalo zavedajo svojih pravic, obenem pa tudi pozabljajo, da se lahko obrnejo na varuha. Posameznik lahko pobudo vloži pisno. O primeru se lahko tudi osebno pogovori z varuhom ali z namestniki. Zdi se, da je služba slovenskega varuha dokaj dostopna, saj je dana tudi možnost razgovorov izven mesta Ljubljane, kjer je sedež varuha. Obenem imajo tudi brezplačno telefonsko številko. Varuh preuči primer, potem pa so njegove pristojnosti omejene na »posredovanje, predlaganje, opozarjanje«. Več kot slednje ne more narediti; njegove pripombe, komentarji niso za nikogar zavezujoči. V tem kontekstu bi bilo smiselno razmisliti o bolj konkretnih pristojnostih varuha.

V letnem poročilu varuh poda kritiko na račun trenutne oblasti in njenih zbirokratiziranih in premalo aktivnih državnih institucij in pravi, da: »mora družba doseči določeno stopnjo razvoja, da je delo varuha človekovih pravic sploh smiselno« (<http://www.varuh-rs.si/>).

Število obravnavanih zadev oz. pritožb in pobud s strani državljanov vsako leto narašča. V letu 2001 je bilo skupaj odprtih 3304 zadev, zaključenih je bilo 85,7% vseh zadev. Zaskrbljujoče pa je dejstvo, da področje upravnih zadev v letu 2001 znaša kar 15,8% vseh prejetih pobud in ima obenem največji delež med nezaključenimi zadevami.

Najbolj problematično pa je področje sodnih in policijskih zaostankov z 28,4% vseh prejetih pobud. Enako kot v sodstvu je tudi v upravnih zadevah problematično odločanje zunaj zakonskega ali vsaj razumnega roka.

Omenjena podatka še dodatno, statistično potrjujeta neučinkovitost osrednjih institucij, ki tako spadajo med najšibkejše člene znotraj etične infrastrukture.

Če je ob tolikih reformah viden napredek na področju javne uprave, tega ne moremo trditi za policijo in sodstvo, ki bi morala učinkoviteje preganjati kršitelje. Tako pa policija ob strokovnem in izobrazbenem »primanjkljaju«, kar tudi sama priznava, dela t.i. procesne napake, kar obdolžencu omogoča, da se izogne roki pravice.

Če pa je že policija opravila svoje delo brežhibno, lahko potem zataji sodišče, ki ima velike probleme z zaostanki. Veliko primerov tako zastara in zopet ni sankcij zoper kršitelje. Ne glede na to, ali je za tako stanje kriva slovenska pomanjkljiva in nejasna zakonodaja ali nesodelovanje med ustreznimi institucijami, je potrebno stanje izboljšati v dobro vseh, predvsem pa v korist državljanov.

Kot še poudarja varuh, posameznik ne more in ne sme biti nosilec posledic morebitnih napak v predpisih, lukenj v zakonih ali neznanja uradnikov. Zato se mora tedaj, ko gre za nejasnosti, odločati v korist posameznika, kar pa se prepogosto spregleda. Opozarja še na nesankcionirano malomarno delo (javnih uslužbencev) in odsotnost ustreznih mehanizmov, ki bi omogočali konkretno reševanje.

Varuh človekovih pravic je torej tista oseba, ki ugotavlja (ne)pravilnost delovanja organov in posameznikov v javni upravi, neposredno pa ne more ukrepati, ker nima pristojnosti, lahko pa s svojimi odločitvami in kritičnimi pripombami (letno poročilo) opozarja in posledično vpliva na moralno-upravne standarde in tako vsaj na simbolni, če ne že praktični, ravni pripomore k vzpostavitvi etičnega okolja.

### 5.3. MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE

Ministrstvo za notranje zadeve je v Sloveniji pristojno za področje javne uprave in obsega široko področje dela, ki pa ni predmet moje obravnave. Predvsem bi rada poudarila, da gre za institucijo, ki je odgovorna za uspešno in učinkovito delovanje državnega upravnega aparata. Oblikuje, predlaga, daje smernice za izboljšanje dela državnih organov, obenem pa je ministrstvo moralo področje slovenske javne uprave, ki je (bilo) deležno veliko kritik, prilagoditi standardom Evropske unije.

Moje mnenje je, da je ne glede na še odprta, problemska vprašanja ministrstvu uspelo v razmeroma kratkem času veliko narediti.

Nas pa zanima predvsem, na kakšen način ministrstvo opravlja nadzor nad delovanjem javnih uslužbencev v posameznih organih ter kolikšno pozornost namenja vprašanju etičnosti?

Znotraj Ministrstva za notranje zadeve je od novembra 2001 ustanovljen Sektor za upravni postopek in upravno inšpekcijo. Upravna inšpekcija je »pristojna za nadzor nad delom upravnih in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, kadar v upravnih stvareh, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ali drugih strank« (<http://www.mnz.si/>).

To delo opravljajo upravni inšpektorji. Lahko govorimo o t.i. notranjem nadzoru. Nadzorujejo izvajanje reševanja upravnih zadev v predpisanih rokih, preverjajo ustreznost izobrazbe uradnih oseb, ki odločajo o upravnih stvareh, kar pomeni, da vršijo nadzor tudi nad (ne)etičnostjo ravnanja javnih uslužbencev oz. njihovih odločitev.

Največkrat omenjene pritožbe s strani strank v postopku so:

1. zavlačevanje postopkov
2. javni uslužbenci ne nudijo predpisane strokovne pomoči
3. ljudje se počutijo, da so obravnavani kot »številke«.

Iz poročila o delu upravne inšpekcije za leto 2002 je razvidno, da je največ kršitev Zakona o upravnem postopku. Prejeli so 174 prijav. Podatkov o tem, če je bila kakšna prijava, ki se je eksplicitno nanašala na neetično ravnanje javnega uslužbenca, ni. Ne glede na to, so vse to prijave zaradi nepravilnega ravnanja javnih uslužbencev, med njimi pa so lahko tudi neetične, saj je glede na široko področje etičnih načel v upravnem postopku za to velika verjetnost.

### 5.3.1. ODBOR ZA KAKOVOST

Ker je po mojem mnenju etičnost eden izmed najpomembnejših kriterijev za kakovost delovanja javnih uslužbencev in uprave nasploh, me je zanimalo, v kolikšni meri se s tem ukvarja Odbor za kakovost. Odbor je bil ustanovljen znotraj Urada za organizacijo in razvoj uprave Ministrstva za notranje zadeve marca 1999. Vodi ga Gordana Žurga skupaj še s sedmimi člani, načelniki upravnih enot. Odbor se zavzema za učinkovito, državljanu prijazno, prepoznavno in odgovorno državno upravo. Vsi ti elementi so obenem tudi kriteriji etičnosti.

Če je državna uprava uspešna pri zagotavljanju skladnosti delovanja s sprejetimi predpisi na eni strani in s pričakovanji državljanov na drugi, potem to pomeni, da državna uprava kakovostno opravlja svoje delo. Odbor podeljuje tudi certifikate kakovosti po standardu ISO 9002. Certifikat kakovosti je kot prva med upravnimi enotami leta 1999 dobila UE Ljutomer. Vendar Žurga poudarja, da kakovosti v državni upravi ne smemo enačiti s številom pridobljenih certifikatov kakovosti v državni upravi.

Žurga ne obravnava etike v njenem ožjem smislu (kaj je etika?), ampak v širšem smislu, v povezavi s pojmi učinkovitost, uspešnost in gospodarnost. O etičnem v javni upravi lahko govorimo takrat, ko vse organizacijske napore usmerimo v izboljševanje delovanja javnih uslužbencev in doseganja boljših rezultatov. V ospredju je namreč odgovornost za primerno rabo javnih sredstev in boljše zagotavljanje storitev javnosti. Javna uprava posega v življenje državljanov, tako v zasebni sektor kot v družbeno življenje, zato je še kako pomembno, da je pri svojem delu učinkovita.

Slovenski državljani se ne zadovoljujejo več s tem, da javni uslužbenci samo izvajajo zakone, temveč mora biti njihovo delo učinkovito, uspešno in etično. Etični vidik je dobil pomembno vlogo predvsem zaradi sprememb, do katerih prihaja v upravnih sistemih (glej Ferfila, 2002: 84-90).

Med ključnimi cilji delovanja si je odbor zastavil:

- povečati zadovoljstvo strank
- povečati zadovoljstvo zaposlenih
- izboljšati uspešnost in učinkovitost
- obvladati stroške
- izboljšati preglednost delovanja
- dvigniti ugled in prepoznavnost
- pridobiti certifikat kakovosti za posamezno upravno enoto.

Vlada RS je oktobra 1996 sprejela dokument »Politika kakovosti državne uprave«, ki določa kriterije kakovosti v državni upravi (partnerski odnos do državljanov, gospodarstva, prijateljskih držav in sodelavcev, zavzemanje za evropski model poslovne odličnosti in stalno skrb za pravočasno, lastno izobraževanje in usposabljanje, skrb za urejeno, pregledno in povezano delovanje znotraj ministrstev ter med njimi in upravnimi teritorialnimi enotami, ...). Kot kriterij kakovosti je omenjeno tudi področje etičnega delovanja vseh v državni upravi, kar nakazuje, da se problema etike zavedajo tudi pristojni. Cilji so zopet splošne, načelne narave, kar pa je za take dokumente sicer značilno.

Kakorkoli že, Odbor za kakovost imamo, njegovo področje delovanja je široko, dejstvo pa je, da če je delovanje javnih uslužbencev neetično, o kakovosti državne uprave ne moremo govoriti.

## 6. POLITIČNA PODPORA JAVNI UPRAVI

V tem sklopu bomo izhajali iz predpostavke, da mora biti politika izhodišče, zgled in spodbujevalec etičnega delovanja za prav takšno delovanje v javni upravi. Brez podpore politike so vsa prizadevanja za utrjevanje etičnih vrednot v javni upravi obsojena na neuspeh.

Vladajoča politika mora biti promotor etičnih načel. Njena dolžnost je, da oblikuje zakonsko in institucionalno podlago za etično delovanje, obenem pa določi sankcije zoper neetično ravnanje. Podpreti mora vse tiste aktivnosti in zagotoviti potrebne vire, ki pomenijo korak k večji in bolj učinkoviti zastopanosti etike v javni upravi, strogo pa se mora izogibati zlorabi etičnih načel v politične namene.

Že izvorno velja, da je razmerje med politiko (izvoljeni in imenovani funkcionarji) in upravo zelo zapleteno vprašanje. Omenjeni področji bi morali biti med seboj ločeni, a se zaradi narave dela med seboj močno prepletata.

Po mnenju Mateja Koširja (glej Košir, 2001: 281-290) etični problemi izhajajo prav iz neurejenega in nejasnega razmerja med politiko in upravo. Javni uslužbenci so tisti, ki izvajajo zakonodajne odločitve. Včasih pride do tega, da politiki pozivajo oz. silijo javne uslužbenke k neetičnemu oz. celo nezakonitemu ravnanju, seveda v njihovo korist. Pričakujejo politično lojalnost.

Ravno »konfliktnost glede zahteve po politični lojalnosti je odlično merilo demokratičnosti in s tem tudi etičnosti določene javne uprave« (Košir, 2001: 284). Javni uslužbenci tako ne smejo za vsako ceno podpirati odločitev politikov oz. nadrejenih, če menijo, da niso v skladu z etičnimi načeli.

Dejstvo je, da je prepletanje političnih in upravnih zadev neizogibno. Prevladuje splošno mnenje, da popolno nevtralne uprave ni, mogoč pa je obstoj relativne politične nevtralnosti. To pa seveda ne sme biti izgovor za neetično ravnanje, čeprav bi lahko enako rekli za etiko, namreč da popolno etične uprave ni, mogoča pa je relativno etična uprava.

Konkretno lahko politiki podpirajo etična načela v upravi z javnimi nastopi ali pisnimi izjavami, kjer se zavzemajo za omenjena načela oz. obsojajo vsakršno obliko neetičnega, nezakonitega oz. koruptivnega dejanja, zagotavljajo dodatna denarna sredstva za boj proti

takim oblikam ravnanja, ustanovijo oz. okrepijo delovanje za to pristojnih institucij, uvedejo strožjo zakonodajo, ...

Tudi v OECD državah se pojavlja vse več pobud za izboljšanje etičnosti javne uprave. Ena izmed takih pobud, podprtih na političnem nivoju, je bila sprejeta že desetletje nazaj, in sicer Portugalska deontološka listina, ki jo je sprejel Državni sekretariat za modernizacijo uprave leta 1993 (glej Kos, 1998: 267).

V zadnjem času je posebna pozornost namenjena naraščajočemu problemu korupcije. Za omejitev tega problema je dve tretjini držav OECD že sprejelo nekatere ukrepe, in sicer:

- sprejeli so posebne dokumente za boj proti korupciji,
- poostrili so nadzor,
- izvršujejo pregled nad premoženjskim stanjem določenega dela javnih uslužbencev (voljeni funkcionarji in višji javni uslužbenci),
- zahtevajo transparentnost v delovanju (postaviti jasne, trajne standarde, poudarek je na odgovornosti posameznikov za določene odločitve, preventivi, ...).

Preden pa poskušam analizirati stanje politične podpore etiki v javni upravi v Sloveniji, bi rada izpostavila nekaj razmišljanj, ki govorijo o odnosu med politiko in etiko. Namen le-teh je predstaviti specifično političnega razmišljanja in delovanja.

H. Arendt (2003) govori o resnici in laži v politiki. Pravi, da resnicoljubnosti nikdar ni bilo šteti med politične vrline, medtem ko je bila laž vedno dovoljena. Zakaj politik laže? On že vnaprej ve, kaj bi radi državljani slišali. Če ne uspe praktično uresničiti njihovih pričakovanj, dejstva prikroji tako, da postanejo sprejemljiva za javnost ter obenem pazi, da je prepričljiv, kar pa mu ne bi smelo delati težav, saj se od njega že po poklicni socializaciji zahtevajo retorične sposobnosti.

Arendt dodaja, da je znotraj političnega okolja najbolj ogrožena prav resnica dejstev in dogodkov. Kajti nezaželenih dejstev ne moreš drugače ovreči kot s čisto lažjo. V ospredju politične moči je namreč mnenje oz. interpretacija. Politiki ljubijo različnost mnenj, pogledov, stališč ter na osnovi tehtnega premisleka ustvarijo svoje mnenje. Čeprav se to mnenje kasneje izkaže za napačnega, se lahko izgovorijo, da ima pač vsak pravico do

svojega mnenja, četudi je temeljilo na napačnih dejstvih. Tako nastane ključni problem brisanje meje med dejstvi in mnenji.

Arendtova navede dva tipična primera manipuliranja z dejstvi in mnenji. Vzhod ponareja zgodovino (npr. Rusija nekaznovano izkrivlja realne dogodke in dejstva, ki se jih še vsak spominja), zahod pa uporablja t.i. «image making», kjer prav tako nekaznovano pomete nezaželene dogodke pod preprogo, ker bi v nasprotnem primeru to pokvarilo želen imidž teh dogodkov.

Adolf Bibič (1997: 307-346) predstavi nekaj (svojih) razmišljanj filozofov o odnosu med etiko/moralo in politiko.

Pravi, da je v zadnjih letih velik poudarek na pojmu »odgovornost«. Zaradi domnevne strokovne in moralne inkompetence (zanimanje za lastne interese, povečanje lastnih dohodkov, prednostno obravnavanje sorodnikov in prijateljev in neodgovorno ravnanje) upada moč in ugled politične oblasti. Že Weber je za osrednji problem političnega poklica izpostavil odnos med etiko in politiko.

Politika ima svoj kodeks pravil, ki ni vedno združljiv z občo moralno družbe. Tako kot imajo drugi poklici (zdravniki, sodniki, športniki, ...) določene moralne norme, ima tudi politika svoje specifične »vrednote«.

»Politična etika« se tako razlikuje od »splošne« etike. Za politiko je lahko neko dejanje moralno, medtem ko ga navaden državljan razume kot nemoralno. Politika deluje na že znanem načelu, da cilj posvečuje sredstvo. Zato svojo nemoralnost upravičuje z doseganjem ciljev in rezultatov, ki so pomembnejši od načina doseganja le-teh. Spoznamo, da je kršenje splošnega moralnega kodeksa v skladu s politično moralo, kjer je merilo dosežen cilj, rezultat, ne pa premišljevanje o tem, ali je stvar pravična ali ne.

V podobnem duhu Sartre pravi, da si tisti, ki se ukvarja s politično dejavnostjo, ne more kaj, da si ne bi »umazal rok«. Croce je mnenja, da ni drugega političnega poštenja kot politična sposobnost ter da je moralno sicer plemenito, a v politiki nekoristna stvar. Politik ima druge vrline. Machiavelli za najpomembnejše označi moč in prekanjenost.



Bibič ugotavlja, da se politika kljub svojemu specifičnemu delovanju ne more izmakniti moralni sodbi. Če da prednost lastni in ne obči koristi (zaradi katere je bila izvoljena), zagreši nedopustno in hkrati neetično dejanje. Ali lahko politika svoje nemoralno dejanje upraviči s tem, če ima za cilj »veliko reč« ali blaginjo države?

Če je bila zgoraj predstavljena bolj »negativna« podoba politike v smislu pojmovanja politike kot manipulacije z ljudmi, uveljavljanja lastnih interesov in boja za oblast, L.Boff (v Rus, 1997: 8) o politiki govori v njenem pozitivnem pomenu: »Politika je usmerjena v skupno blaginjo, pospeševanje pravičnosti in človečanskih pravic, odpravljanje korupcije in kratenja človekovega dostojanstva/.../Govori tudi o njeni širši funkciji: »Politika mora oblikovati temeljne vrednote vsake skupnosti /.../uskladiti enakost s svobodo, uradno avtoriteto s pravično avtonomijo in soodločanjem posameznikov in skupin/.../Določa tudi sredstva in etiko družbenih odnosov.«

Kakšno povezavo imajo omenjena stališča z etiko v javni upravi?

Politik lahko na osnovi moči (ki izhaja iz politične oblasti), s specifično politično etiko (ki ni identična splošni) in z retoričnimi sposobnostmi (v negativnem pomenu) manipulira tako z državljanji kot z javnimi uslužbenci. To seveda ni v skladu z našo predpostavko, da mora biti prav politik s svojim etičnim ravnanjem (laganje in zavajanje v to kategorijo ne spadata) zgled ostalim. Po drugi strani pa ima lahko politična (etična) odgovornost v službi človeka širše pozitivne družbene učinke.

Kaj pa je bilo na področju politične podpore etiki v javni upravi storjenega v Sloveniji? Ob tem vprašanju moramo upoštevati dejstvo, da področja etike v javni upravi ne moremo obravnavati ločeno od ostalih področij, kar smo že spoznali, saj ravno slednja vplivajo na njen položaj.

V Sloveniji je leta 1991 prišlo do zloma političnega sistema; socializem, ki je gradil sistem na navidezni enakosti, kolektivizmu in skupni lastnini, je izgubljal na pomenu. Slovenija je začela graditi svoj politični in družbeni sistem po vzoru zahodne demokracije. Kot najbolj razvita med bivšimi republikami Jugoslavije je že imela razvite nekatere elemente kulturnega in družbenega pluralizma. Socialistično doktrino je zamenjala liberalna demokracija, ki je v ospredje postavila pravice posameznika.

Pirnat (v Pavlin, 2003: 42) pravi, da je pri tem pozabila, da za vsako pravico stojijo tudi dolžnosti in da morajo biti v politiki (kot tudi v javni upravi) pravice omejene z javno koristjo. Ker ni bilo nadzora, so nekateri vodilni kadri družbeno lastnino vzeli za svojo. Ponekod je prišlo do divje privatizacije, zlorab, goljufij. Na tak neetičen in nezakonit način je obogatelo veliko ljudi.

Etična ozaveščenost politikov spada v območje t.i. politične kulture. Politična kultura je širok pojem. Za našo analizo je dovolj, da vemo, da gre za védenje o politiki in obnašanje (bonton). Govorimo tudi o političnih vrednotah. Peters (2001) pravi, da politična kultura vpliva na odnos med politično in upravno elito ter upravo in civilno družbo. Zato je še kako pomembno, kakšno je ravnanje politikov.

Z moralnega vidika pa sta v politiki pomembni dve načeli (glej Rus, 1997: 9): načelo solidarnosti (upoštevanje različnih mnenj, pritegniti čimveč ljudi k političnemu odločanju) in načelo subsidiarnosti (preprečuje centralizem in ustvarja pogoje za spoštovanje načel enakosti in svobode).

Moralne kvalitete politika pa morajo biti naslednje (glej Rus, 1997: 11): dobro mora poznati probleme in potrebe ljudi, odprt mora biti za nova spoznanja in pripravljen priznati napako, ne sme iti preko svoje vesti, zavedati se mora načela odgovornosti, mora biti strpen, spoštljiv do drugih, pripravljen na dialog, ...

Kakšna je torej slovenska politična kultura? Pluralistična, tolerantna, ustvarjalna?

Brezovšek (1997) pravi, da je za politično kulturo v Sloveniji značilno, da je pretežno avtorska, izraža se z nezaupanjem v politične ustanove, s pasivnim odnosom državljanov do politike, nevroticizmom, pomanjkanjem tolerance, represivno vzgojo, kompleksom podrejenosti, majhnosti, ogroženosti (glej Ferfila, 2002: 228).

Državljeni zaradi kompleksa podrejenosti še zmeraj preveč tolerirajo neustrezno delovanje nosilcev oblasti in podpirajo politični sistem iz čisto pragmatičnih razlogov, kot sta npr. gospodarska in socialna blaginja. Poslanci so še zmeraj obremenjeni s preteklo zgodovino, ljudje imajo občutek, da delujejo predvsem v korist svojih lastnih interesov, posledica tega je nezaupanje ljudi v državne institucije.

O tem, katera so glavna etična načela politikov, bi bilo potrebno vprašati njih. Sodeč na afere v zadnjem času, pa so vse manj etično ozaveščeni. Zopet ena afera v nizu že omenjenih. Tednik Mladina je objavil fotografijo ministrove žene in otroka, ki izstopata iz službenega vozila. Minister za obrambo Anton Grizold ima, ker je varovana oseba, to boniteto, da ga na službene stroške prevaža šofer tudi v zasebnem času, kar pa ne velja za člane njegove družine. Ministrova predstavnica za stike z javnostjo, Darja Dolenc, je izjavila, da je minister takrat sedel v vozilu (čeprav novinarji tega niso opazili), poleg tega pa je dodala, da bo minister še naprej vozil sina v šolo, ker kot minister ni prenehal biti oče.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev predpisuje, da javne funkcije ne smejo zlorabljati v zasebne namene. Gre za očitno kršenje etičnih pravil, a temu nihče ne daje večjega pomena, saj je vsa zadeva hitro potihnila.

Ali je kdo izmed vodilnih slovenskih politikov (predsednik države, vlade, ministri) javno omenil ali opozoril na pomen etičnega ravnanja v politiki? Ali je moč slišati take zahteve z njihove strani za ravnanje v javni upravi? Ali se jim zdijo take izjave preveč simbolne narave in je važno samo to, da so zapisane na papirju?

Verjetno bi se ljudje celo smejali, če bi kakšen politik javno pozval svoje kolege in javne uslužbence na strogo upoštevanje etičnih načel. Javnost je tako ali tako prepričana, da politikom neetičnost ni tuja, pa čeprav za to velikokrat nimajo konkretnih dokazov. Obenem pa naj na tem mestu opozorim na pravno dejstvo, da je politik politični funkcionar, ki ga ne uvrščamo med javne uslužbence. Politik pride na položaj z izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih in ne strokovnih kriterijev. Položaj funkcionarja je vezan na mandatno obdobje, njegove odločitve so politične, za strokovno podlago le-teh skrbijo javni uslužbenci.

V slovenskem pravnem sistemu so funkcionarji na državni ravni predsednik republike, poslanci Državnega zbora, člani Državnega sveta, predsednik Vlade in ministri, sodniki Ustavnega sodišča, člani Računskega sodišča, ... V državni upravi poleg ministrov srečamo še naslednje funkcionarje: predstojnike vladnih služb, organov in organizacij v sestavi ministrstev in državne sekretarje. Sodniki in državni tožilci imajo specifičen položaj.

Mogoče bi bilo smiselno uvesti poseben etični kodeks za politike, saj se norme in vrednote med posameznimi poklicnimi skupinami razlikujejo, zato imamo tudi različne kodekse med javnimi uslužbenci: sodniški, tožilski, policijski, kodeks učiteljev, ...

Ena izmed etičnih vrlin je tudi ta, da je človek najprej zvest samemu sebi in svojim načelom. Moje mnenje je, da je v politiki ta vrлина izjema in ne pravilo. Kot primer izjeme naj izpostavim osamljen glas Školjča za interpelacijo zoper ministra Bohinca, ko se ni strinjal z večinskim mnenjem svoje stranke in si je tako upal glasovati drugače kot njegova stranka. Ostal je zvest svojim načelom in ni »podlegel« načelu politične lojalnosti.

Zavedati pa se moramo, da tako politiki kot javni uslužbenci niso »nadjudje«, temveč izhajajo iz družbe, katere sestavni del smo tudi mi. Če mi sami nismo nič boljši od njih, jih ne bi smeli kritizirati, ali pač? Dejstvo je, da imamo ljudje od politikov zaradi njihove vloge drugačna pričakovanja. Oni so namreč izvoljeni predstavniki ljudstva, zaradi »oblastnega« položaja je večja tudi njihova odgovornost. Zakonsko so zavezani, da delajo v dobrobit svojih državljanov v skladu z etičnimi načeli. Ker ljudje veliko pričakujemo od njih, je tudi razočaranje in ogorčenje toliko večje, kadar pride do neetičnega ravnanja. Ali tukaj upravičeno uporabljamo dvojna merila? Da, ker je npr. darilo večje vrednosti popolnoma drugače sprejemljivo za nekoga v privatni firmi kot za nekoga v državni, ker je tako predpisano v zakonu.

Kot lahko opazimo, je javna uprava stičišče vplivov treh kultur: politične, upravne in družbene. Če vsaka prispeva svoj pozitiven delež, lahko govorimo o učinkoviti in etični javni upravi.

Menim, da je v Sloveniji še zmeraj v večji meri prisoten t.i. spoil sistem (politična nastavitev uradnikov), kar se najbolj pokaže ob volitvah, ko na oblast pride druga politična opcija. Z nastavitvijo »svojih« ljudi si politiki ustvarijo pogoje za nemoten potek dela. Košir (1997) ugotavlja, da se slovenski politiki dobro zavedajo, koliko pristojnosti lahko dajo javnim uslužbencem; namreč ravno toliko, da jim onemogočajo aktivnejšo vlogo v samem procesu. Problem je tudi da, da premalokrat upoštevajo njihova strokovna mnenja, kar privede do strokovno vprašljivih odločitev. Kajti bistvo političnega odločanja je vrednotenje koristi in ne strokovnost.

Moje mnenje je, da je politična podpora etiki v javni upravi na institucionalni in zakonski ravni relativno dobra, problem pa nastane pri realizaciji in nadzoru nad odločitvami. Politika očitno še vedno namenja premalo sredstev za utrjevanje etičnih vrednot v javni upravi. Delo politikov in javnih uslužbencev je prepleteno, zato tudi prihaja do neetičnega ravnanja. Politiki psihološko ne morejo motivirati javnih uslužbencev za etično ravnanje, ker tudi sami »grešijo« (v zadnjem času prihaja do večjega števila afer), čeprav ne smemo obsojati celotne slovenske politike.

Politika ima svojo specifično etiko, ki je za preproste državljane (tudi za javne uslužbence) velikokrat nerazumljiva. Poleg tega ljudje že »tradicionalno« politike in politikov ne marajo preveč. Obenem pa politiki še vedno zmotno mislijo, da so »nedotakljivi«.

Naj jim bodo besede Georga Washingtona (bivšega predsednika ZDA), ki jih izreče svojemu prijatelju, za zgled: «Dobrodošel si v mojem srcu, moja osebna čustva nimajo nič opraviti s prejšnjim primerom. Kot George Washington bi naredil zate vse, kar je v moji moči. Kot predsednik, ne morem.»

## 7. VLOGA CIVILNE DRUŽBE IN MEDIJEV

Poleg državljanov so sestavni del civilne družbe tudi neodvisni mediji, ki omogočajo spremljanje delovanja javnih uslužbencev in s svojimi komentarji oblikujejo javno mnenje. Servirajo nam informacije, ki nam omogočajo posredno sodelovanje v upravno-političnih zadevah in vrednotenje dela nosilcev oz. podpornikov oblasti. Javnost se lahko poslužuje še drugih mehanizmov sodelovanja: prisotnost na sejah Državnega zbora, spremljanje letih po radiu ali televiziji (v zadnjem času se vse bolj uveljavlja tudi zvočni zapis v elektronski obliki, ki je dostopen na internetu, ...). Najpomembneje je, da politiki in javni uslužbenci vključujejo državljane v javne razprave, saj jim s tem dajejo tudi neformalno nadzorno funkcijo in tako občutek, da ničesar ne skrivajo pred njimi. Državljeni zahtevajo predvsem odprto in transparentno delovanje javnih uslužbencev.

Vendar pa je problem slovenske družbe v tem, da si ne upa še dovolj na glas izražati svojega nezadovoljstva. Prav tako je prijava neetičnega ali nezakonitega ravnanja javnega uslužbenca s strani državljana še vedno bolj na ravni teorije kot pa prakse. Prijavitelj se

boji predvsem maščevanja s strani kršitelja in ne zaupa v mehanizme zaščite, ki mu jih nudi država. Očitno država še ni »zajela vseh koordinat« demokratične družbe.

Je pa v slovenskem prostoru praksa, da so mediji, in ne država s svojimi nadzornimi mehanizmi in institucijami, tisti, ki odkrivajo nezakonita in neetična ravnanja javnih uslužbencev in politikov. Zato se velikokrat zgodi, da šele po posredovanju in pritisku s strani medijev, pristojni organi začnejo ukrepati. Prav tako morajo mediji ta pritisk vzdržati do epiloga, kajti v nasprotnem primeru se primer odvija prepočasi ali pa se celo opusti brez sankcij za kršitelja.

Državljeni imajo možnost prijaviti nezakonito ali neetično ravnanje preko policije, varuha človekovih pravic, zanimiva in pohvalna pa je tudi spletna stran »Dossier korupcija« (<http://www.geocities.com/korupcija1/>), ki obravnava izključno korupcijo in pojave povezane z njo. Obenem pa omogoča državljanu prijavo nezakonitega oz. koruptivnega ali neetičnega oz. nepravilnega ravnanja državnih ali gospodarskih subjektov.

Splošno znano je, da ljudje ne marajo birokracije, čeprav imajo bolj malo dokazov, zakaj podpirajo to idejo. Javna uprava ima negativno konotacijo predvsem v državah v razvoju, pa tudi v razvitih družbah, čeprav včasih neupravičeno.

Javno mnenje je obenem tudi merilo demokratične, politične kulture. In kakšno je slovensko javno mnenje na področju obravnavane tematike?

Raziskava na temo korupcije v Sloveniji je bila narejena leta 2002 (Delo, 8. 10. 2002: 1), ob tem pa je Vlado Mihelj, predstavnik Centra za raziskavo javnega mnenja pri Fakulteti za družbene vede, ki je raziskavo opravila, poudaril, da gre za subjektivne sodbe ljudi in ne za objektivno stanje, kar pa ne zmanjša pomena splošnih ugotovitev ankete. Mnenje ljudi je, da je korupcija precej razširjena, čeprav njihove izkušnje v vsakdanjem življenju tega ne potrjujejo. Zdaj se je potrebno vprašati, zakaj ljudje govorijo, da je korupcije veliko, če praksa tega ne potrjuje? Novinar Dela, Grega Repovž, navaja več razlogov:

- pogosto obravnavanje tematike v javnosti predvsem s strani medijev kot tudi iz vrst politike, kjer Repovž opozarja: «Če namreč javnost postane prepričana, da je korupcija nekaj vsepričujočega, lahko to škoduje normalnemu razvoju države tako kot korupcija sama» (Delo, 8. 10. 2002: 1).

- nizke kazni storilcem
- neučinkovit pregon korupcije (neučinkovito tožilstvo in policija).

Ljudje so zaradi zadnjih dveh vzrokov prepričani, da se tistim, ki se s korupcijo ukvarjajo, ne more nič zgoditi. To povzroča pri ljudeh apatijo, saj ne verjamejo več v poštenost. Ljudje bodo zadovoljni šele takrat, ko bodo odgovorni, tako pravi Repovž, izgubljali družbeni status in materialni položaj.

Na mnenje o obsegu korupcije imajo velik vpliv mediji, ker o tem veliko pišejo, čeprav Uhan (Delo, 2002) poudarja, da povečano število poročil o korupcijskih dejanjih še ne pomeni, da je tudi korupcije več. Kar 44,2% vprašanih misli, da precej javnih uslužbencev jemlje podkupnino, 13,9% jih odgovori, da skoraj vsi. Le 2,3% ljudi pritrdilno odgovori, da javni uslužbenci sploh ne sprejemajo podkupnine.

Anketiranci menijo, da je korupcija najbolj razširjena med zdravniki (14,4% ljudi je imelo s korupcijo neposredne izkušnje), sledijo odvetniki, notarji, inšpektorji, delavci občinskih in upravnih enot, poslanci, uradniki na ministrstvih, ... Kar 66% vprašanih pa doslej ni imelo niti ene neposredne izkušnje s korupcijo.

Slovenija je kot predmet preučevanja vključena tudi v mednarodne statistike in raziskave.

Na področju raziskovanja korupcije je najpomembnejša nevladna svetovna organizacija Transparency International, ki vsako leto objavi poseben indeks, v katerem razvršča države od najmanj do najbolj skorumpirane.

Slovenija je za leto 2003 med 133 državami uvrščena na 29. mesto (leto 2001: 34. mesto, leto 2000: 28. mesto, leto 1999: 25. mesto), kar jo sicer uvršča v krog držav, kjer korupcija ni pereč problem, a kot vidimo, smo bili leta 1999 manj koruptivna država kot danes. Očitno korupcija v Sloveniji narašča. Najmanjšo stopnjo korupcije beležijo skandinavske države - najmanj skorumpirana država je Finska (<http://www.transparency.org>, 20. 4. 2004).

Nadalje je oceno stanja na področju korupcije v Sloveniji za leto 2003 podala tudi organizacija GRECO (skupina držav za boj proti korupciji). Slovenija mora do konca

junija 2005 uresničiti deset obveznih priporočil GREC-a. Iz poročila je razbrati, da ima Slovenija dobro protikorupcijsko zakonodajo in solidno institucionalno ureditev, da pa obstajajo pomanjkljivosti v praktičnem boju zoper korupcijo in v izvajanju zakonodaje. Slovenska vlada je policiji, tožilstvu in drugim organom naložila, da v roku enega meseca pripravijo konkretne akcijske načrte za uresničevanje GREC-ovih priporočil. Izboljšati se mora kakovost praktičnega dela tožilcev in kriminalistov. GRECO še priporoča, da se javne uslužbence, ki namerno, napačno izpolnijo poročila o premoženjskem stanju, kaznuje po kazenskem zakoniku (<http://24ur.com>, 18. 3. 2004).

Objavljena študija (leta 2002) Svetovne banke in Evropske banke za obnovo in razvoj, ki je v 20 tranzicijskih državah izvedla raziskavo o korupciji, navaja, da 45% slovenskih podjetij meni, da v njihovem poslu prihaja do podkupovanj. V teh slovenskih podjetjih naj bi za »neuradna izplačila državnim uradnikom«, torej za podkupnine, porabili dobre 3% prihodka. Po oceni slovenskih poslovnežev je najbolj skorumpiran sektor vladnih uradnikov, kjer naj bi slovenska podjetja (ob sklepanju pogodb) porabila 36% vsega podkupninskega fonda. Najmanj skorumpiran del državne uprave je davkarija, saj naj bi za podkupovanje davčnih uradnikov porabili dobre 4% (<http://www.mladina.si/tehdnik/200047/clanek/kurupc/>, 20. 11. 2000).

Namen predstavitve zgoraj omenjenih statistik je bil predvsem približati se realni sliki v Sloveniji na področju boja proti korupciji kot eni izmed najhujših oblik neetičnosti, ki je obenem tudi protizakonita. Obenem pa takšne statistike posredno vplivajo na mnenje ljudi o razširjenosti korupcije. Ljudje so prevečkrat žrtve manipuliranja tako s strani politikov kot tudi s strani medijev, zato je še kako pomembno, da se zagotovi neodvisnost slednjih. Civilna družba pa mora med maso informacij znati selekcionirati in prepoznavati bolj od manj pomembnih, ločevati mnenja od dejstev ter tako tudi medijsko poročanje jemati z veliko mero previdnosti.

Že omenjene oblike participacije ljudi imajo širši pomen, saj večja participacija ljudi pomeni tudi višjo stopnjo demokracije. Zato mora država spodbujati različne oblike participacije državljanov ter upoštevati njihove predloge. Predvsem pa je pomembno, da poteka komunikacija med predstavniki oblasti, javnimi uslužbenci in državljani.



Poleg tega pa se moramo zavedati, da so vrednote v javni upravi odraz vrednot družbe v kateri živimo. V sodobnih, demokratičnih državah so etična načela sestavni del sistema. Slovenija nima demokratične tradicije, saj je bila vedno del večje skupnosti, kjer pa je bila v neenakovrednem položaju, kar je posledično ustvarilo odklonilen odnos državljanov do države in njenih institucij. (Bregant, 2002: 43-44) Pred tem smo bili kot socialistična republika del Jugoslavije, ki je družbo gradila na pokorščini ljudi vladajoči oblasti in enoumju. Z osamosvojitvijo Slovenije se je stari red (in norme) porušil. Nastopilo je obdobje tranzicije (ki naj bi bilo sedaj za nami, op.K.B.), v katerem pa obstaja večja verjetnost za stopnjevanje neetičnosti v javni upravi, ker nov družbeni red še ni vzpostavljen.

V primeru Slovenije se po mojem mnenju ponujata dva scenarija:

1. Če je obdobje tranzicije za nami, lahko ugotovimo, da je bilo zelo malo primerov neetičnih deliktov oz. korupcije ali pa je bilo vse skupaj dobro prikrito in neraziskano.
2. Ker je v zadnjem času vse več neetičnih deliktov, potem lahko sklepamo, da obdobja tranzicije še ni konec, temveč se bliža njen vrhunec ali pa so pristojne institucije postale bolj učinkovite pri odkrivanju (ne kaznovanju!).

Zanimiv je še en vidik razmišljanja (Bregant, 2002: 43-44), ki razkriva »geografski« vzrok neetičnega ravnanja. V Sloveniji naj bi se očitek pristranskosti (velikokrat neupravičeno) pojavljal predvsem zaradi »fenomena« majhnosti države Slovenije, saj je zaradi majhnega števila ljudi veliko poznanstev.

Najbolj paradoksalno pa se mi zdi dejstvo, da kot državljani »za štirimi stenami« ne odobravamo neetičnih dejanj javnih uslužbencev, a ne upamo, nočemo (zaradi strahu, »cankarjevega sindroma hlapčevstva«) narediti ničesar konkretnega.

Ne glede na to, na kakšni točki razvoja je slovenska država, se je potrebno vprašati ali je kritiziranje javnih uslužbencev upravičeno, glede na to, da so ključne etične vrednote, ki jih vodijo pri delu v javni upravi, črpali iz družbe in tradicije, katere del smo mi?

## 8. ZAGOTAVLJANJE POGOJEV ZA UČINKOVITO (ETIČNO) IZVAJANJE UPRAVNIH NALOG

Govorili smo že o zunanjih dejavnikih, ki vplivajo na ravnanje javnih uslužbencev, to je družbeno okolje (splošno sprejete družbene norme) in vpliv politike. Tokrat bodo v ospredju našega zanimanja t.i. notranji dejavniki. Ker gre za tako široko področje, ki bi lahko obsegalo samostojno diplomsko delo, bom v tem sklopu podrobneje predstavila področje izobraževanja in še nekaj besed rekla o upravni kulturi.

Izbor je posledica dveh kriterijev: strokovnosti, ki je eno izmed najpomembnejših etičnih načel v javni upravi (strokovnost pa dosežemo preko izobraževanja) ter pomena slovenske upravne kulture, ki je prav tako eden izmed pokazateljev učinkovite in etične javne oz. državne uprave.

Preostali elementi etične infrastrukture bodo predstavljeni v sklopu: ostali motivacijski dejavniki. Namen slednjega tematskega sklopa je predvsem pokazati, kateri elementi še lahko vplivajo na (ne)etično držo posameznika.

Pogoji dela v določeni upravni organizaciji oz. v organu, v našem primeru v državni upravi, so izredno pomemben člen pri vzpostavljanju etike, saj dobri pogoji dela pripomorejo k boljši delovni klimi, boljšim odnosom in večji učinkovitosti. Ljudje, med njimi tudi javni uslužbenci, so postali zelo preračunljivi in tako se tudi pri tem, ali naj upoštevajo etična navodila ali ne, odločajo glede na to:

- koliko se posameznik identificira z vrednotami organizacije, v kateri dela
- koliko se njegovi cilji ujemajo s cilji organizacije
- kakšen pomen posameznik pripisuje svojemu delu
- kakšno prihodnost vidi posameznik zase v tej organizaciji
- kako se posameznik razume s sodelavci, vodilnimi, ...
- kakšne osebne lastnosti ima posameznik.

Reševanje zgoraj omenjenih dilem je odvisno od realno obstoječih pogojev dela znotraj določene organizacije, ki vplivajo tudi na (ne)etično delovanje javnih uslužbencev.

Ti pogoji so:

- a) možnost izobraževanja in usposabljanja
- b) odnosi s sodelavci in vodilnim osebjem
- c) delovno okolje oz. organizacijska kultura
- d) plača in sistem nagrajevanja
- e) kadrovska politika z nepristranskim in poštenim zaposlovanjem
- f) osebnostne lastnosti posameznika.

## 8.1. IZOBRAŽEVANJE TER USPOSABLJANJE

Izobraževanje in usposabljanje sta del poklicne socializacije, procesa, v katerem se javni uslužbenci učijo, kako (med drugim) pri svojem delu upoštevati etična pravila in standarde ravnanja. Toda, ali se da etiko naučiti?

Večina držav OECD izvaja izobraževanje na temo etike z namenom ozaveščati javne uslužbence o pomenu le-te. Največji poudarek je na učenju veščin, ki razrešujejo etične dileme. Več kot polovica OECD držav nudi informacije o pomenu etike že ob nastopu službe v javni upravi, v tretjini držav OECD pa je izjava o sprejemanju vrednot v javni upravi sestavni del pogodbe o zaposlitvi.

V praksi obstajata dve vrsti izobraževanja in usposabljanja: prvi kot del pripravljalnega tečaja za službo - pripravništvo in drugi - nadaljevalni (namenjen zaposlenim z delovnimi izkušnjami).

Na koncu pripravništva je običajno tudi izpit, na katerem naj bi udeleženec pokazal znanje iz:

- a) javne uprave in razmerja do izvršilne, zakonodajne oblasti in javnosti
- b) zakonodaje
- c) mehanizmov nadzora in odgovornosti
- d) vloge vrednot pri odločanju.

Nadaljevalni tečaj ima za cilj zvišanje delovne sposobnosti in večjo neodvisnost pri sprejemanju odločitev. Obenem pa naj bi pripomogel tudi k spoštovanju moralnih vrednot.

Področje izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja mora biti sistematično pokrito. Da je sistem izobraževanja učinkovit, mora biti o tem sprejeta nacionalna strategija. Usposabljanje vključuje ustrezne institucije in učitelje, poklicno usposabljanje (glede na delovno mesto), predvsem pa mora biti sprejet dogovor o t.i. vseživljenjskem usposabljanju. Usposabljanje moramo razumeti kot dolgoročno investicijo, saj brez znanja ni ne razvoja, kot tudi ne ohranitve obstoječega stanja.

V Sloveniji poznamo več tipov usposabljanja: pred vključitvijo v upravno organizacijo oz. takoj po njeni vključitvi, usposabljanje ob delu, usposabljanje, ki je vezano na projekte ter samorazvoj.

V Sloveniji izobraževanje na področju javne uprave izvajajo fakultete in visoke šole predvsem v sklopu dodiplomskega programa. Ključni izobraževalni instituciji sta: Upravna akademija in Upravna fakulteta (pred tem: Visoka upravna šola).

Upravna akademija deluje v sklopu Ministrstva za notranje zadeve od leta 1997 naprej. Pred tem je bila ključna ustanova Visoka upravna šola. Izvajalci so pretežno notranji, razen za tuje jezike in informacijsko tehnologijo. Ravno Upravna akademija je (bila) deležna kritik, da namesto izvajanja programov, nastopa le kot ponudnica storitev. Upravna akademija daje poseben pomen izobraževanju na področju razvijanja managerskih znanj vodilnih uradnikov (pomembno je, da imajo najvišji v strukturi dovolj znanja, da lahko učinkovito vodijo svoje enote). Akademija z izobraževanjem podpira vse procese razvoja javne uprave, zato je njena ključna naloga, da pripravi ustrezne vsebine in zagotovi primeren način usposabljanja.

V organih državne uprave je največ zaposlenih s srednjo strokovno šolo (45,62%), univerzitetno izobrazbo jih ima 21,97% (Kadrovsko poročilo za leto 2002).

Mene pa je predvsem zanimalo, v kolikšni meri Upravna akademija ponuja izobraževanje na temo etike v javni upravi. Nada Pavšer, pomočnica ministra, mi je po elektronski pošti posredovala naslednji odgovor:

*Sporočamo vam, da imamo v naših programih za usposabljanje pripravnikov za delo v državni upravi v okviru priprav na Zakon o upravnem postopku tudi vsebino Etika upravnega dela. To vsebino sem vnesla v programe usposabljanja kot vodja oddelka za pripravo in izvedbo strokovne izpite pred štirimi leti, ker sem menila, da vsakdo, ki hoče postati javni uslužbenec potrebuje te vsebine. Vsebinsko Upravna etika izvajata mag. Alojz BOŠTIC in dr. Mitja Horvat. Od tega časa se je usposobilo 1200 pripravnikov letno. Boštic je v ta namen tudi pripravil gradivo Etika upravnega dela, ki ga je izdalo naše Ministrstvo za notranje zadeve in priročnik založbe Mondena. Na temo Korupcija v državni upravi še ne izvajamo seminarjev. (3.2.2004)*

Področje etike je tako vključeno v sistem izobraževalnih vsebin že v sklopu pripravništva, smiselno pa bi bilo, glede na afere v zadnjem času, da bi čim hitreje ponudili tudi izobraževanje na temo korupcije. »Gradiva je dovolj«, tako teoretičnega kot praktičnega.

Čeprav je že nekaj časa minilo od tega, je potrebno omeniti švicarsko-slovenski projekt, t.i. M.A.S.T.E.R. program modernizacije javne uprave, program, ki je določil nove smernice v delovanju javne uprave. V letih 1995/96 so mednarodno priznani strokovnjaki s področja javne uprave in managerskih tehnik usposobili 37 slovenskih javnih uslužbencev.

Princip dela in vsebina sta temeljila na konceptu novega upravljanja javnega sektorja (ang.new public management), katerega osnovna značilnost je prenos lastnosti delovanja iz zasebnega v javni sektor. Lastnosti zasebnega sektorja pa so: inovativnost, produktivnost, avtonomnost in decentraliziranost odločanja, ... Novo upravljanje javnega sektorja zasleduje dva cilja, to sta zmanjšanje proračunskega pritiska in večjo učinkovitosti dela. V ospredju je izboljšanje komunikacije oz. odnosa med javnim uslužbencem in stranko v postopku, kjer tudi največkrat prihaja do kršitev etičnih načel.

Kakšna je torej ocena etičnega izobraževanja in usposabljanja v Sloveniji?

Osrednja izobraževalna institucija v Sloveniji, ki nudi potrebne vsebine s področja javne uprave (tudi s področja etike v javni upravi), je Upravna fakulteta. Fakulteta v času študija omogoča tudi praktično delo na posameznih upravnih enotah, občinah in v drugih organih, kjer lahko posameznik svoje teoretično znanje realizira tudi v praksi. Kljub temu, da Upravna akademija zagotavlja programe za usposabljanje, da ima v programih tudi vsebino Etika upravnega dela, po mojem mnenju premalo pozornosti posveča usposabljanju širšega

dela javnih uslužbencev, obenem pa se je potrebno vprašati, zakaj še ne izvaja seminarjev na temo korupcije v državni upravi.

Javni uslužbenec mora biti strokovno usposobljen tudi na področju etike. Osrednji izobraževalni instituciji v Sloveniji te vsebine nudita (ena bolj kot druga) v okviru svojih programov, kar je pohvalno in spodbudno in pomeni, da se zavedata pomena etike v javni upravi.

## 8.2. UPRAVNA KULTURA

Vsaka organizacija skozi svoje delo razvije tudi svojo kulturo, ki postane prepoznavna tudi izven njenega okolja. Značilnosti delovnega okolja, dela, medčloveški odnosi, ljudje, ... vse to so elementi, ki določajo, kakšna je kultura v določeni organizaciji. Tudi javna uprava ima razvito svojo kulturo. Toda, ali je ta kultura takšna, da zagotavlja pogoje za etično delovanje javnih uslužbencev ter ga obenem še spodbuja?

Polonca Kovač (v Ferfila, 2002: 244-248) našteje nekaj značilnosti slovenske upravne kulture: usmerjenost v normativno zakonitost postopkov dela, pomanjkanje skupnih ciljev in poslanstva, rivalstvo med politiko in stroko, hkratni obstoj tradicionalnih predsodkov (hierarhičnost, spolitiziranost, nezainteresiranost za uporabnike) in pozitivnih vrednot (apolitičnost, usmerjenost k strankam, strokovnost, ...), formalizem, avtokratični stil vodenja, ki zavira samoiniciativo, ...

Za slovensko državno in javno upravo je tako v nekaterih segmentih še zmeraj značilen birokratski model organizacije (hierarhija, togost, prisila, centraliziranost, lojalnost), ki daje premalo poudarka usmerjanju in nadzoru nad rezultati ter tako onemogoča motiviranje zaposlenih.

Če se pridružimo mnenju Kovačeve, ugotovimo, da razmere v slovenski javni upravi ne nudijo pogojev za (učinkovito) etično upravo, kaj šele, da bi razmere spodbujale etično ravnanje. Narava dela, (zakoreninjeno) negativno vrednotenje upravnega dela s strani državljanov in organizacijske pomanjkljivosti so največje ovire za uveljavljanje etike v

javni upravi. Toda za takšno stanje ni kriva samo javna uprava, temveč smo že omenili, da nanjo vplivata tako politična kot družbena kultura.

### 8.3. OSTALI MOTIVACIJSKI DEJAVNIKI

Kdaj obstaja večja verjetnost, da bo posameznik dobro opravil delo? Takrat, ko bo svoje delo »hotel«, in ne »moral« dobro opraviti. Za to pa mora biti motiviran. Motiviramo pa ga lahko tako, da razumemo, kaj ga žene in spodbuja k učinkovitemu delu. Poznati moramo njegove potrebe oz. motivacijske dejavnike.

Toda na prvem mestu je posameznik s svojimi osebnostnimi lastnostmi. Med drugim tudi le-te določajo vrstni red med različnimi motivacijskimi dejavniki. Obenem pa tudi najbolj ugodni pogoji dela ne morejo narediti človekovega ravnanja etičnega, če iz človekove osebnosti ne prihaja etična usmerjenost (Pajtler, 2002: 9, 10).

V javno upravo je potrebno zaposlovati ljudi, ki nimajo le primerne izobrazbe, temveč lahko kot osebe s svojimi značajskimi lastnosti pripomorejo k učinkovitejšemu delu. Uprava so ljudje, zato je še kako pomembno, kakšne so njihove osebnostne/značajске lastnosti, ki bi lahko vplivale na njihovo delo.

Na to temo je bila opravljena tudi anketa (Rejec, 2001: 60-66). Na vprašanje, katero značajsko lastnost pri javnih uslužbencih najbolj cenite, so anketiranci med naborom možnih odgovorov (odločnost, iznajdljivost, lojalnost, sposobnost in razgledanost, potrpežljivost in požrtvovalnost, spoštljivost, natančnost, stanovitnost in skrbnost) največkrat izbrali spoštljivost (31,4%), na drugem mestu je natančnost (25,7%). Spoštljivost je tudi tista značajska lastnost, ki jo anketiranci (31%) največkrat pogrešajo pri javnih uslužbencih. Največkrat opažena negativna značajska lastnost javnih uslužbencev je prepirljivost (45,7%), na drugem mestu je neotesanost (22,8%). Sami javni uslužbenci za najpomembnejšo sposobnost, ki bi jo morali imeti, izberejo večjo ustvarjalnost (29%).

V raziskavi, ki je bila izvedena v letu 2000, so zaposlene v državni upravi vprašali, kaj jih motivira. Zaposleni so ponujene motivacijske dejavnike razvrstili (od najbolj do najmanj pomembnega) takole:

1. uspeh pri delu
2. zanimivo delo
3. odgovornost
4. izobraževanje
5. pohvala nadrejenih
6. medčloveški odnosi
7. varnost zaposlitve
8. napredovanje
9. zaslužek.

Zaposlene v državni upravi najbolj motivira uspeh pri delu, ki jim daje zadovoljstvo.

Zanimivo pa je, da je zaslužek uvrščen na zadnje mesto, kar lahko pomeni, da imajo zaposleni v državni upravi dobre plače. Kajti če bi menili, da so za svoje delo slabo plačani, obenem pa tudi preobremenjeni z delom, bi njihova delovna sposobnost lahko bila manjša.

Zaposlitev v javni upravi je trajna in nudi delovno varnost, lahko pa pripelje tudi do samozadovoljstva, naveličanosti ter posledično do slabega izvrševanja nalog.

Zanimivo je tudi, da so zaposleni na drugo mesto kot motivacijski dejavnik postavili zanimivo delo. Upravno delo namreč lahko dokaj hitro postane monotono (»papirnata administracija«), a anketa tega ne potrjuje, vsaj znotraj državne uprave ne.

Prav tako je pomembno, da so zaposleni za svoje delo ustrezno nagrajeni (ali kaznovani). Lahko materialno ali pa nematerialno (napredovanje, pohvale, povečanje odgovornosti, ...). Najboljši upravni delavci bi morali biti razporejeni na najvišja delovna mesta, kar pa še ni stalnica v slovenski državni upravi. Problem je povezan s politično lojalnostjo.

Ljudje si želijo priznanj zaradi svojih dosežkov. Osebni uspeh zaposlene v državni upravi še toliko bolj motivira, kadar te dosežke opazi nekdo drug. Če ne vrednotimo opravljenega dela in prezremo dobro delo, se namreč lahko kaj hitro zgodi, da nagrajujemo celo slabo delo, s tem pa vplivamo na vrednote vseh zaposlenih v javni oz. državni upravi.



Ko zaposlenemu začnejo nalagati vse več odgovornosti, pomeni, da mu nadrejeni zaupa, kar je spet dodaten motivacijski dejavnik. Vloga nadrejenega je zelo pomembna. Zavedati se mora, da je s svojim ravnanjem zgled in ne predmet posmehovanja in obtoževanja.

Medčloveški odnosi so v vsaki organizaciji zelo pomembni, tudi in še posebej v javni oz. državni upravi. Dobro delovno vzdušje deluje vzpodbudno. Prijateljski odnosi povezujejo zaposlene in prispevajo k večji učinkovitosti in uspešnosti organizacije. Če pride do nesoglasij, jih je potrebno sprotno in čimbolj mirno reševati. Zaposleni v javni upravi bi morali delovati »kot eden«, saj imajo skupne cilje: izvrševanje zakonov in politike, delovanje v dobrobit državljana, ... Zato je pomembno, da vsak posameznik osvoji cilje skupine kot sebi lastne. Torej mora med drugim osvojiti tudi zakonsko zapisana etična načela kot del svojega lastnega vrednostnega sistema.

Anketiranci dodajo še naslednje motivacijske dejavnike: delovni zagon sodelavcev, udeležnost pri odločanju, urejeni delovni prostori, organiziranost dela, pohvala strank ter neposreden stik in uspešna komunikacija z njimi, samostojnost pri delu.

Raziskava je pokazala, da je med zaposlenimi v državni upravi največ tistih (56,70%), ki so srednje motivirani.

Delovni prostor mora biti takšen, da se tako zaposleni kot stranke v njem dobro počutijo. Nekateri se ne morejo skoncentrirati v neurejenih delovnih prostorih ali kjer dela več ljudi v enem zaprtem prostoru, drugim to ne dela nobenih težav.

Zaposleni cenijo, če so lahko pri svojem delu samostojni, ne pa da jih vedno nekdo kontrolira. Zanimivo pa je, da zaposlene motivirajo tudi dobri odnosi s strankami.

Tudi uporaba nove tehnologije lahko predvsem za starejše zaposlene predstavlja resen problem, ker so bili navajeni delo opravljati ročno. Informacijska tehnologija spreminja način dela in komuniciranja ter podobo medčloveških odnosov. Poleg pozitivnih učinkov (pospeševanje delovnih procesov) naj bi imela tudi negativne posledice: izgublja se osebno komuniciranje, težje je priti do konsenza, prehitro zahteva odločitve, ... Berlogar pravi (2001: 97-99), tam, kjer so medčloveški odnosi dobri in etični, jih tudi informacijska tehnologija ne bo pokvarila, kvečjemu izboljšala.

Primerjalno naj omenim raziskavo, ki je bila opravljena na upravnih enotah (Testiranje zadovoljstva strank in zaposlenih na upravnih enotah v letu 2003: Izvleček vmesnega poročila), ki jo je opravil Urad za organizacijo in razvoj uprave pri Ministrstvu za notranje zadeve.

Za najpomembnejši motivacijski dejavnik so določili medčloveške odnose (medsebojno spoštovanje, sodelovanje), ki so bili v zgoraj omenjeni raziskavi šele na šestem mestu. V primeru slabih odnosov so pripravljene zamenjati delovno mesto. Prav tako skoraj polovica zaposlenih meni, da so premalo plačani oz. da so enako plačani ne glede na učinkovitost.

Glavni cilj dela javnih uslužbencev je kvalitetno opravljena storitev. Več kot polovica vprašanih je ponosna na zaposlitev na upravni enoti v smislu nudenja pomoči strankam, delo v službi države. Ostali niso, zaradi že omenjenih slabih plač, slabih medsebojnih odnosov, rutinskega in stresnega dela ter negativnega predznaka, ki ga nosi državna uprava kot taka.

Zaposleni samozavestno pritrjujejo, da imajo dovolj strokovnega znanja, majhen del prizna, da jim primanjkuje predvsem ozko strokovno znanje, ki se nanaša na konkretne naloge. Zavedajo se pomena izobraževanja, moti pa jih to, da so o novostih obveščeni prepozno ali pa sploh niso, ter da se ne morejo udeležiti zaželenih seminarjev.

V nekaterih državah OECD se srečujejo z zahtevami po zmanjševanju javne porabe, kar pomeni, da zmanjšujejo število javnih uslužbencev ter večjo pozornost namenjajo ocenjevanju učinkovitosti in uspešnosti dela. Toda če pogledamo poročilo Kadrovske službe vlade o številu zaposlenih v organih državne uprave od leta 1991 do leta 2001, ugotovimo, da je v Sloveniji prisoten obraten trend – naraščanje števila zaposlenih, ki je posledica izvajanja številnih reform in prilagajanja Evropski uniji ter oblikovanja lastne države.

V organih državne uprave je bilo v letu 1991 zaposlenih 9773, v letu 2001 jih je bilo 30671, kar pomeni, da se je število zaposlenih povečalo za trikrat. Državna uprava bi morala začeti omejevati zaposlovanje, sicer bodo sredstva, namenjena za plače javnih uslužbencev, prevelika obremenitev za državni proračun.

Tako imenovani notranji motivacijski dejavniki odpirajo še dodatna, nova vprašanja na področju državne uprave, ki pa presegajo okvir moje diplomske naloge. Dejstvo pa je, da so tudi ti dejavniki del etične infrastrukture. Ob tem bi lahko še dodali, da je pojem »infrastruktura« zelo posrečen izraz glede na vso »pisano paleto« dejavnikov, ki vplivajo na zastopanost etike v javni upravi oz. na etično ravnanje javnih uslužbencev.

## 9. ZAKLJUČEK

Upravno delo v širšem pomenu besede je splet medčloveških odnosov, ena izmed pomembnejših sestavin le-teh pa je ravno etika, saj formalna pravila (tudi etična) ne morejo določiti vseh odnosov med javnimi uslužbenci. Po drugi strani pa potrebo po etiki narekujejo spremenjene družbene razmere.

Zastopanost etike v javni upravi je odvisna, kakor je prikazano v diplomski nalogi, od številnih dejavnikov.

Zakonitost je sicer vrhovno načelo delovanja v javni upravi. Veljalo naj bi, kar je zakonito je etično in obratno, vendar praksa tega ne potrjuje. Dejstvo je, da vsa etična načela nikoli ne morejo biti zajeta v zakonodaji in da zakonodajalec ne more predvideti vseh okoliščin. Kodeksi etike so pomembni zato, ker določajo minimalne standarde obnašanja. Na področju zakonodaje je bilo v zadnjem času narejeno veliko dela, tukaj imam v mislih predvsem sprejetje protikorupcijskega zakona. Čas in praksa bosta pokazala, ali je zakon tudi dober.

Ob upoštevanju zgoraj omenjenega dejstva menim, da je zakonska ureditev tisti element etične infrastrukture, ki je v večji meri prispeval svoj delež k bolj učinkoviti etični infrastrukturi, kar ima glede na dejstvo, da je zakonitost eden izmed njenih najpomembnejših elementov, še dodatni pomen.

Najbolj pereč problem v slovenski javni upravi je pomanjkljiv nadzor in neučinkovitost pristojnih institucij, predvsem policije in sodišč. Kakršnikoli so že vzroki za tako stanje, jih je potrebno odpraviti, saj imajo širše negativne družbeno-ekonomsko in psihološke posledice, ki se med drugim odražajo tudi v nezaupanju ljudi v državne institucije.

Slovenska javna uprava se ne more otresti oznake, da je spolitizirana, kar kažejo tudi konkretni primeri. Zaradi narave dela se področji politike in uprave prepletata, kar pa ne sme biti vzrok za strokovno in etično vprašljivo ravnanje javnih uslužbencev. O politični podpori etiki v javni upravi na idejni ravni ne moremo govoriti kakor tudi ne v smislu preventive in preprečevanja.

Politika ukrepa šele, ko primer neetičnega ravnanja pride v medije, pa še takrat včasih zelo medlo, kar je glede na dejstvo, da je sama predmet obtožb o neetičnosti in koruptivnih dejanj, logično. Tukaj bi morali v ospredje priti poudarjena odgovornost politikov in javnih uslužbencev in konkretne, učinkovite sankcije za kršitev etičnih načel kot tudi za nedejavnost pri reševanju le-teh.

Civilna družba in mediji v sodobnem času igrajo aktivnejšo vlogo kot v preteklosti, kar je posledica značilnosti sodobne družbe. Ljudje bolj množično in z večjo dovtetnostjo spremljajo družbeno-politično dogajanje, kar predstavlja obliko nadzora nad delovanjem oblastnikov in javnih uslužbencev. Poleg tega pa dodaten pritisk (z odkrivanjem afer) nanje vršijo še mediji, s čimer dokazujejo izvajanje načela svobode medijev.

V Sloveniji predstavlja problem predvsem še ne dovolj aktivna civilna družba, ki jo pesti sindrom »pasivnega nestrinjanja« in «majhnosti». Zato bi bilo potrebno ljudem »vbiti v glavo«, da s svojo neaktivnostjo v primeru, ko se ne strinjajo z določenimi stališči, a tega na glas ne upajo povedati, povzročajo veliko škodo, saj posledično politiki in javni uslužbenci menijo, da so nezmotljivi in nedotakljivi, kar jih lahko vodi v neetična in koruptivna dejanja.

Široko področje javne uprave v smislu njene kulture, medčloveških odnosov, organiziranosti je prav tako eden izmed pomembnejših elementov etične infrastrukture, ki odkriva zapleteno mrežo dejavnikov, ki lahko vplivajo na (ne)etično ravnanje javnih uslužbencev.

Znotraj organizacije se morajo cilji posameznika ujemati s cilji organizacije, kar pomeni, da jim je treba omogočiti take pogoje dela, da bodo delo dobro in z veseljem opravljali, s tem pa bodo prispevali k uspešnosti organizacije nasploh. Naloga javne uprave je izboljšanje produktivnosti ter zmanjševanje stroškov. Predvsem pa bo morala javna uprava oblikovati novo upravno kulturo, ki bo odprta in dojemljiva za spremembe in želje uporabnikov.

Analiza je poskušala predstaviti ključne dejavnike, ki vplivajo na etično delovanje javne uprave v Sloveniji. Še enkrat naj poudarim širši pomen etike v javni upravi, primarno pa že

zaradi tega, ker stroške vsake državne uprave krijemo davkoplačevalci, zato upravičeno zahtevamo etično in učinkovito državno upravo.

Glede na to, kakšne negativne posledice ima lahko odsotnost elementov etične infrastrukture, lahko potrdimo prvo hipotezo, ki pravi, da vzpostavitev etične infrastrukture prispeva k večji etičnosti delovanja javne oz. državne uprave.

Kakor pa je razvidno iz analize, ima Slovenija sicer zastopane vse elemente etične infrastrukture, ki so predpogoj etičnega delovanja javnih uslužbencev, a žal le-ti še niso v celoti razviti, zaradi česar tudi prihaja do neetičnih in koruptivnih dejanj. Tako lahko potrdimo tudi drugo hipotezo, ki pravi, da etična infrastruktura v slovenski državni upravi še ni ustrezno razvita.

Če pa ob zaključku izhajamo iz Dalajlamove misli, ki pravi, da se bo svet spremenil takrat, ko se bo spremenil posameznik, lahko rečemo, da bo javna uprava postala etična takrat, ko bodo etično ravnali tako državljani, politik in javni uslužbenec. Model etične infrastrukture skupaj s hotenjem vsakega posameznika po etičnem ravnanju je idealna kombinacija za uresničitev cilja, to je etično ravnanje javnih uslužbencev.

## LITERATURA

1. Arendt, Hannah: Resnica in laž v politiki. Društvo Apokalipsa, Ljubljana, 2003.
2. Berlogar, Janko: Osebni in družbeni vidiki komuniciranja v javni upravi. Študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, 2001, 97-99.
3. Bibič, Adolf: Kaj je politika. Znanstveno in publicistično središče Ljubljana, 1997, str. 307-346.
4. Boštic Alojz, Matej Košir, Vekoslav Rajh: Etika upravnega dela. PACO, d.o.o., Ljubljana, 1997.
5. Boštic, Alojz: Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev. Založba Mondena, Grosuplje, 2000.
6. Bregant, Drago: Transnacionalnost protikorupcije in Slovenija. VUŠ, diplomsko delo visokošolskega programa, Ljubljana, 2002.
7. Brezovšek, Marjan: Javna uprava. Zapiski iz predavanj na Fakulteti za družbene vede v študijskem letu 1999/2000.
8. Brun, Alenka: »Pojem korupcije je zelo obširen«. Bilateralni fokus 2002 Kraljevine Nizozemske in Republike Slovenije. Gorenjski glas, 15. 10. 2002, str. 10.
9. Demiri, Aida: Etika upravnega dela. VUŠ, diplomsko delo visokošolskega programa, Ljubljana, 2002.
10. Ferfila, Bogomil (ur.), Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar, Aneta Plaznik: Ekonomski vidiki javne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.
11. Haček, Miro: Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
12. Jelovac, Dejan: Poslovna etika. Univerza v Ljubljani, Študentska organizacija Univerze, Ljubljana, 1997.
13. Južnič, Stane: Politična kultura. Založba Obzorja, Maribor, 1989.
14. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur. l. RS, št. 8/ 2. 2. 2001)
15. Kos, Borivoj: »Etika in reforma javne uprave v državah OECD« v: Javna uprava. Zbornik, Ljubljana, 1998, let. 35, št. 2, str. 263-278.
16. Košir, Matej: »Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji« v : Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Zbornik referatov, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1997, str. 281-291.
17. Lučič, Dragan: Korupcija v javnem sektorju. VUŠ, diplomsko delo visokošolskega programa, Ljubljana, 2003.

18. M.Zupančič, Boštjan: »Pravna država in njena oblast« v: Teorija in praksa. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1995, let. 32, št. 5-6, str. 368-390.
19. Njegova Svetost Dalajlama: Etika za novo tisočletje. Učila, založba, d.o.o., Tržič, 2000.
20. Pajtler, Marija: Pomen etike v javni upravi. VUŠ, diplomsko delo visokošolskega programa, Ljubljana, 2002.
21. Pavlin, Barbara: Upravna kultura v Republiki Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, diplomsko delo, Ljubljana, 2003.
22. Peters, B.Guy: The politics of bureaucracy. Fifth Edition, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2001, str. 33-77.
23. Pirc, Vanja: »Vse za družino - Sorodstvene in družinske vezi kot osnova korupcije«. Mladina, 2. 9. 2002, str. 21-24.
24. Ploštajner, Zlata: Upravni personal 2001/02. Študijsko gradivo, Fakulteta za družbene vede.
25. Praprotnik, Rok: »Anton Grizold kot minister ni nehal biti oče«. Delo, 8. 10. 2002, str. 2.
26. Public Management Policy Brief No.4: »Principles for Managing Ethics in the Public service«. OECD, 1998 (<http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>).
27. PUMA Policy Brief No.7: »Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries«, september 2000 (<http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>).
28. PUMA Public Management, št. 14: »Ethics in Public Service – Current Issues and Practice«. Paris CEDEX, 1996.
29. Rejec, Renata: Osebnost in osebnostne lastnosti javnih uslužbencev. VUŠ, diplomsko delo visokošolskega programa, Ljubljana, 2001.
30. Repovž, Grega: »Raziskava o korupciji v Sloveniji. Malo ali veliko korupcije – oboje je le vrednostna sodba«. Delo, 8. 10. 2002, str. 1.
31. Rus, Vojan: Etika in morala v sodobni družbi. Zbornik, Društvo T.G. Masaryk za filozofsko antropologijo, etiko ter za humanistične in družbene vede in časopis Anthropos, Ljubljana, 1997, str. 5-12.
32. Stres, Anton: Etika ali morala filozofije. Družina, d.o.o., Ljubljana, 1999.
33. Škufca, Marija: Etika v javni upravi. VUŠ, diplomsko delo visokošolskega programa, Ljubljana, 2003.
34. Tarča (oddaja): «V območju uslug in plavih kuvert«, 24. 2. 2004 ob 20.uri na TVS 1.
35. Utenkar, Gorazd: »Černjak bi rad vedel, ali je storil napako«. Delo, 20. 9. 2002, str. 3.



36. Virant, Grega: Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002.
37. Vojnovič, Lenka: Politična kultura in javna uprava. Fakulteta za družbene vede, diplomsko delo, Ljubljana, 2001.
38. Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 56/02)
39. Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02)
40. Zakon o preprečevanju korupcije (Ur. l. RS, št. 2/2004)
41. Zbornik: Profesionalna etika pri delu z ljudmi. Univerza v Mariboru in Inštitut Antona Trstenjaka za psihologijo, logoterapijo in antropohigieno v Ljubljani, Maribor, 1996.
42. Žurga, Gordana: Kakovost državne uprave (Pristopi in rešitve). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
43. <http://www.mnz.si/>
44. <http://www.varuh-rs.si/>
45. <http://24ur.com/>
46. <http://www.oecd.org/home/>
47. <http://www.sds.si/>
48. <http://www.transparency.org>
49. <http://www.mladina.si/tehdnik/200047/clanek/kurupc/>

