

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

BARBARA PAVLIN

Mentor: izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

UPRAVNA KULTURA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

IZJAVA O AVTORSTVU
diplomskega dela

KAZALO

1. Uvod	6
1.1. Namen in struktura diplomskega dela	6
1.2. Hipoteza in metodologija	7
2. Temeljni pojmi	9
2.1. Uprava in upravljanje	9
2.2. Upravni sistem in javna uprava	11
2.3. Javni uslužbenci	13
2.4. Politična kultura	14
2.5. Organizacijska kultura	16
2.6. Upravna kultura	17
2.7. Etika in uprava	17
3. Reforma javne uprave	19
3.1. Vzroki za reformo javne uprave	19
3.2. Novo upravljanje javnega sektorja	21
3.3. Reforma javne uprave v Republiki Sloveniji	23
3.3.1. Razlogi za reformo	23

3.3.2. Cilji preobrazbe slovenske javne uprave	24
3.3.3. Dosedanje aktivnosti in nadaljevanje reforme slovenske javne uprave	25
3.4. Nov zakon o javnih uslužbencih	27
3.4.1. Glavni poudarki zakona	27
3.4.2. Skupna načela	28
3.4.3. Uradniški svet	29
3.4.4. Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja	30
3.4.5. Kadrovske novosti	31
4. Kultura javne uprave	33
4.1. Etika in javna uprava	33
4.1.1. Strokovnost upravnega dela	36
4.1.2. Vrsta odnosov med javnimi uslužbenci in okoljem	37
4.1.3. Vloga varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin	38
4.3.4. Etični kodeks javnih uslužbencev	41
4.1.5. Vzroki za razpad etičnih vrednot v slovenski upravi	42
4.1.6. Neetičnost uprave in posledice	43

4.1.6.1. Korupcija in javna uprava	46
4.2. Politična kultura v Sloveniji	48
4.3. Upravna kultura v Sloveniji	49
5. Ugotovitve in zaključek	54
Literatura in viri	

1. UVOD

Javna uprava je pomemben del družbenega sistema, ki vpliva na življenje njenih uporabnikov, morda še bolj kot se zaposleni v upravi zavedajo. Današnji družbeni razvoj pa prinaša številne spremembe, kot so demokratizacija, informatizacija, globalizacija in druge, ki zahtevajo nenehno prilagajanje. Tako se javna uprava spreminja kot odgovor na različne notranje in zunanje vzgibe.

Svetovni trendi v razvoju upravnih sistemov se gibljejo v smeri zniževanja stroškov in povečevanja kakovosti storitev uprave. Zato je treba klasičnim upravnim vrednotam, kot so javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost in poštenost, dodati še učinkovitost, uspešnost, prilagodljivost in ekonomičnost. Za učinkovitejše in uspešnejše upravljanje javnega sektorja moderne teorije težijo k uvajanju podjetniških načel v javno upravo, ki so med slovenskimi javnimi uslužbenci slabo poznana, v prakso pa se uvajajo zelo počasi. Uvajanje podjetniškega modela ima dolgoročne posledice, saj spreminja sistem in organizacijo delovanja javne uprave.

Osnovni značilnosti sodobne javne uprave nista le usposobljenost in profesionalnost, ampak tudi upravna kultura kot skupek individualnih, spontanih in subjektivnih ravnanj. Vsaka kultura in s tem tudi upravna kultura v določenem pogledu odstopa od normiranja. Kultura zahteva individualnost, subjektivnost in spontanost. Gre za pravila ravnanja, ki jih ni mogoče vnaprej definirati in normirati, a sestavljajo nepogrešljiv kodeks etike in omike javnih uslužbencev (Šturm, 1992:129).

1.1. Namen in struktura diplomskega dela

Namen diplomskega dela je ugotoviti kakšna je upravna kultura v Republiki Sloveniji in z njo povezana reforma javne uprave. Politične in družbene spremembe ter vključevanje Slovenije v Evropsko unijo so botrovali začetku reforme slovenske javne uprave, katere ključni cilj je sodobna javna uprava, ki bo primerljiva z evropskimi upravnimi sistemi. Pri uvajanju sprememb ima pomembno vlogo tudi upravna kultura, saj je uvajanje sprememb funkcija skladnosti ciljev reforme z obstoječo kulturo.

Za proučevanje upravne kulture v Sloveniji bomo v drugem poglavju opredelili ključne pojme, ki so povezani s predmetom proučevanje, kot so uprava in upravljanje, upravni sistem in javna uprava, javni uslužbenci, politična kultura, organizacijska kultura in upravna kultura ter etika uprave.

V tretjem poglavju se bomo seznanili z vzroki za reformo javne uprave in kako je potekala reforma javne uprave v Sloveniji. Med nastajanjem tega diplomskega dela, natančneje 28. 6. 2003, se je začel uporabljati eden ključnih reformnih zakonov javne uprave, Zakon o javnih uslužbencih, ki bo pomembno vplival tudi na upravno kulturo. Zato smo se v drugem poglavju posvetili novostim, ki jih uvaja v slovensko upravo, in tistim delom, ki so po našem prepričanju povezani s temo tega diplomskega dela.

V četrtem poglavju se bomo seznanili z etiko dela javnih uslužbencev. Prikazali bomo zakaj je etika pomembna za delo javnih uslužbencev in uprave nasploh. Seznanili se bomo tudi ter z značilnostmi politične in upravne kulture v Sloveniji.

V petem poglavju bomo na osnovi prebrane literature, ki smo predstavili v prejšnjih poglavjih sprejeli ali zavrnili zastavljeno hipotezo. Skušali bomo strniti ugotovitve in podati mnenje o nadaljnjih možnostih za raziskovanje.

Na koncu bomo predstavili seznam literature, ki smo jo uporabili pri spoznavanju in analizi teme diplomskega dela.

1. 2. Hipoteza in metodologija

Glede na zastavljen cilj diplomskega dela smo oblikovali naslednjo hipotezo, ki jo bomo skozi delo preverjali:

H: Upravna kultura v Republiki Sloveniji je tesno povezana z reformo slovenske javne uprave.

Pri proučevanju izbrane teme in preverjanju zastavljene hipoteze smo se odločili uporabiti naslednje raziskovalne metode in tehnike:

- **analiza primarnih virov** (ustave, zakonov, podzakonskih aktov ipd.) nam bo pomagala pri vpogledu v zakonsko podlago za razvoj upravne kulture;
- najpomembnejša metoda tega diplomskega dela bo **analiza sekundarnih virov** (knjig, člankov ipd.);
- **zgodovinsko-razvojna analiza** raziskuje tendence v zgodovinskem razvoju določenega pojava ali tendence v zgodovini obravnave določenega pojava.

2. TEMELJNI POJMI

V vsakem, še tako empiričnem diplomskem delu, ne moremo brez razlage temeljnih pojmov, ki nam omogočajo lažje razumevanje celotnega konteksta preučevanega problema. V predmetu našega proučevanja so pomembni predvsem naslednji pojmi: uprava in upravljanje, upravni sistem in javna uprava, javni uslužbenci, politična kultura in upravna kultura.

2.1. Uprava in upravljanje

V slovarju slovenskega knjižnega jezika (1998:287) je pojem uprave razložen kot dejavnost, ki se ukvarja z urejanjem, usmerjanjem življenja v kaki družbeni skupnosti oziroma kot organ, ki opravlja to dejavnost.

Pojem uprave lahko opredelimo na dva načina, in sicer »/.../ kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev)« (Virant, 1998:17). Poenostavljeno povedano pri funkcionalni opredelitvi odgovarjamo na vprašanje, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa , kateri subjekti predstavljajo upravo.

Rakočević in Bekeš (1994:26) pa razlagata, da »/.../ upravo srečamo na različnih področjih organiziranega delovanja, v javnem in zasebnem sektorju. Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije«. To pomeni, da ni sama sebi namen, ampak da dobi smisel šele znotraj določene organizacije. Upravo označujejo povezovanje, usklajevanje, usmerjanje, načrtovanje in organiziranje drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se doseže zastavljene cilje organizacije. V upravo sodijo tudi informacijske dejavnosti, kot so zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. Tako se upravo neposredno vključuje v proces odločanja.

Uprava je prav s temi naštetimi dejavnostmi tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja. Nikakor pa uprava in upravljanje nista enakovredna pojma, saj je

uprava ožji pomen kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja, ker so upravne dejavnosti samo del celote upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delovanje odgovorna. Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz strokovnosti, zato ima uprava tudi profesionalni značaj (prav tam 27).

Brezovšek (2001:49 – 60) razlaga, da »/.../ pojem upravljanja obsega zelo široko področje človekovega delovanja«. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljevanja teh potreb imenujemo upravljanje, vendar to še ne vzpostavi načina zadovoljevanja teh potreb. Proces zadovoljevanja potreb obsega upravljanje in dejavnost, ki jo sproži upravljanje. Upravljanje pa je tudi poseben družbeni pojav v smislu odločanja o tem, kaj morajo narediti oziroma kako morajo ravnati drugi ljudje, da se doseže nek cilj. Pri tem so nekateri posamezniki pooblaščenici za odločanje na posameznih stopnjah proizvodnega ali kakega drugega procesa. Torej upravljati pomen usmerjati ali dajati smisel nečemu. Poleg tega mora upravljanje zajemati tudi izvrševanje določenih aktivnosti oziroma dejavnosti.

Upravljanje je univerzalni sodobni fenomen, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človeškim delom, predvsem v večjih organizacijah, ki delujejo kot kompleksen socialni sistem (Šmidovnik, 2001:33).

Za Bučarja (v Haček, 2001:15) je upravljanje v bistvu odločanje. Proces upravljanja naj bi obstajal iz odločanja o ciljih in odločanja o sredstvih za doseg teh ciljev. Uprava pa je le del tega procesa, in sicer tisti del, ki se nanaša na odločanje o sredstvih. Poleg tega pa uprava sodeluje tudi pri določanju ciljev, kar jo naredi politično.

Upravljanje je proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev. Na področju družbenih zadev zajema celoten proces družbenega odločanja, organizacijsko gledano pa opravlja to dejavnost celoten upravno politični podsistem, v katerem je klasična uprava samo eden izmed njegovih delov. Javna uprava je tako integralni del političnega procesa (Brezovšek, 1996:1008).

Tako smo omenili tudi pojma javna uprava in upravni sistem, ki jih bomo razložili v naslednjem podpoglavju.

2.2. Upravni sistem in javna uprava

Haček (2001:22) poudarja, da »/.../ je upravni sistem, sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije«. Te so skupine ljudi, medsebojno povezanih na način, ki zagotavlja najbolj optimalno doseganje ciljev. Znotraj sistemov in v odnosu sistemov do okolja poznamo dve vrsti procesov. To so na eni strani procesi s poudarkom na neprekinjenosti družbeno-ekonomskega razvoja, na drugi pa različne protislovne težnje, ki povzročajo pogoste menjave smeri razvoja upravnih sistemov.

Upravni sistem je posebna vrsta družbenega sistema in spada v skupino tako imenovanih družbeno-kooperativnih sistemov, saj predstavlja posebno vrsto sistemov sodelovanja ljudi. Družbeno-kooperativni sistem pomeni razne oblike vedenja in ravnanj ljudi, konstituiranih zaradi vzpostavljanja medsebojnih odnosov v procesih dela za doseg skupnih ciljev. Upravni sistem je ustanovljen za uresničevanje javnih potreb in interesov, za reševanje skupnih družbenih vprašanj in ima zato posledično velik vpliv na življenje ljudi. Zato je zelo pomembno, da deluje v imenu ljudi, v skladu z ustavo in zakoni, ob tem pa ostaja del političnega sistema oziroma procesa (Haček, 2001:24).

Javna uprava je uprava v javnih zadevah in zanjo veljajo vse značilnosti uprave na splošno. Gre za dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilno funkcijo javnega upravljanja ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja. Za javno upravo je bistveno odločanje o družbenih zadevah, vsa druga dejavnost pa je le postranska. Sestavlja jo v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti za odločanje o zadevah, ki so v pristojnosti skupnosti (Haček, 2001:29).

Osrednji pojem vede o javni upravi je javni interes, njegovo pojmovanje in nastajanje pa je izhodiščnega pomena za celotno strukturo in pojmovanje javne uprave. Javni

interes postane realnost šele takrat, ko člani skupnosti sodelujejo pri njegovem ugotavljanju in zadovoljevanju, to pa mora biti primarna dejavnost države, saj bi bili v nasprotnem primeru ogroženi interesi drugih članov družbe. Vsaka družba, ki želi zadovoljevati svoje potrebe oziroma potrebe članov, mora biti kot skupnost organizirana, saj se javni interes ne more uveljaviti brez organizacije. Vsi javni interesi pa so podrejeni interesom države (Bučar v Haček, 2001:33).

Uprava se kaže ko servis družbe, saj opravlja javne službe, skrbi za varstvo okolja, zagotavlja pravno varnost in drugo. Po drugi strani pa je uprava tudi tisti del državne organizacije, ki neposredno izvršuje monopol fizične prisile v državi, ki je najpomembnejši atribut oblasti. Uprava izdaja in izvršuje obvezujoče pravne akte in jih tudi neposredno izvršuje ter je s tem očitna in otipljiva oblast v družbi (Pirnat v Videtič in Senčar, 1994:55).

Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih. Šmidovnik (1985) razlaga, da sistem javne uprave sestavljajo štiri področja, in sicer državna uprava, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje predvsem oblastnih funkcij; lokalna samouprava kot način upravljanja o družbenih zadevah, ki temelji na lokalnih skupnostih in predstavlja lokalni upravni sistem; javne službe, te so dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in storitve; javni sektor, kamor sodi vse, kar je v državni lasti. Javna (državna) uprava je komponenta vladanja in jo je mogoče najbolje analizirati s politične strani, vendar je treba vedeti, da je to menedžerska dejavnost v okviru javnih organizacij, državljani pa jo zaznavajo bolj kot drugo komponento vlade (oblasti), čeprav pogosto kot najmanj spoštovano komponento (Brezovšek, 1997:184).

Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU, Ur.l. RS, št. 56/02) sestavljajo državni organi (to je po prvi točki 6. člena ZJU organ državne uprave in drug državni organ) in uprave lokalnih skupnosti (to je po 5. točki 6. člena ZJU občina ali pokrajina), javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

2. 3. Javni uslužbenci

Osnova vsake organizacije, tudi javne uprave, je človek oziroma delovno mesto. Zaposleni v ministrstvih in organih v sestavi ministrstev oziroma javni uslužbenci izvajajo družbeno in državno pomembne funkcije. Kot javnega uslužbenca prvi člen Zakona o javnih uslužbencih določa posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju (razen funkcionarjev v državnih organih in organih lokalne skupnosti). Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj posebnega upravnega sistema v okviru javne uprave oziroma znotraj sistema javnih uslužbencev.

Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka na treh ravneh oziroma v treh podsistemih.

Shema 2.1.: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV		
INSTITUCIONALNA RAVEN (pravila vladanja)	OPERATIVNA RAVEN (personalni oziroma kadrovski sistem)	SIMBOLNA RAVEN (simbolni sistem)
- Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev - Sistem odgovornosti - Javno mnenje - Policy vloga javnih uslužbencev - Političnost javnih uslužbencev - Itd.	- Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev - Upravljanje človeških virov - Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev	- Etika javnih uslužbencev - Upravna kultura

Vir: (2001) Haček, Miro: Sistem javnih uslužbencev. FDV, Ljubljana, stran 45.

Proces upravljanja se z določitvijo ciljev začne na najvišji ravni, institucionalni ravni oziroma institucionalnem podsistemu. Ta temelji na zunanjih virih birokratske moči in je zgornji del organizacijske strukture. Njegova naloga je posredovanje med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom na eni strani in političnim okoljem na drugi strani. S te ravni steče proces upravljanja na nižjo, operativno raven oziroma operativni podsistem, kjer se načelna politika operacionalizira. Operativna raven temelji na notranjih virih moči in predstavlja spodnji del organizacijske strukture. Gre za močno razvejano strokovno raven upravljanja po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravijo na neposredno izvajanje.

Znotraj sistema javnih uslužbencev v zadnjih desetletjih vse bolj pomembna postaja tudi simbolna raven oziroma podsistem upravljanja, ki je manj otipljiva od drugih dveh, a enako pomembna. Z vzpostavitvijo in delovanjem institucionalne in operativne ravni se vzpostavi tudi simbolna raven, ki jo sestavljata etika upravnega dela in upravna kultura.

2. 4. Politična kultura

Pridobivanje politične kulture je procesa učenja o življenju v družbi in o tem, kako razumeti politiko ter ocenjevati vlado in upravo. Proces učenja političnih vrednot in politične kulture imenujemo politična socializacija.

Brezovšek (1997:175) piše, da je politična kultura enako pomembna kot družbeni in gospodarski sistem pri postavljanju omejitev vladnega in upravnega delovanja, čeprav so te manj vidne in otipljive kot tiste, ki jih opredeljujejo ekonomski pogoji. Z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev in upravnem delovanju, lahko kultura dejansko spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo. To je lepo razvidno v vsebini politik in stilu delovanja vlade in uprave, pri čemer je za uspešno vladanje pomembno oboje.

Južnič (1989:11) navaja, da »/.../ se politična kultura kaže kot vmesni vložek med zamišljenimi in uresničenimi oblikami in stvarno kakovostjo politike«. Gre za

spoznanja, stališča, pričakovanja, usmeritve, vrednote in vedenje ljudi, ki politiko in politično predstavljajo, ki v politiki sodelujejo ali pa ne ali pa kažejo, da niso sposobni politično sodelovati, in sodelovanje celo odklanjajo. Ta stališča ne zadevajo samo politike, ampak kateregakoli posameznika v politiki, pripravljenost in sposobnost sprejeti politično vlogo ali celo odklanjanje kakršnekoli vloge.

V najširšem pomenu besede je politična kultura celotno vedenje o politiki in političnem. Gre za stališča do politike in v politiki, politično ideologijo, politične orientacije in znanje in politično vedenje v najširšem pomenu besede. Politična kultura nastaja v daljšem časovnem obdobju in se ne spreminja naenkrat, ker so to relativno ustaljeni odnosi do politike in političnega v globalni družbi, v širši ali ožji družbeni skupnosti pa tudi pri posameznikih.

Politična kultura se kaže tudi kot skrita, spremenjena stvarnost, saj se ne ravna vedno po normativnih aktih, po zakonih, proceduralnih pravilih in podobnem. Kaže se kot konstanta, v obliki zbirke vzorcev političnega vedenja, ki je del osebnostne strukture posameznikov. Je bolj stalna od normiranih in želenih političnih procesov, ki pa nanjo lahko vplivajo in jo predrugačijo, ne morejo pa je bistveno in takoj spreminjati.

Politična kultura je stalnica, je nekakšna celostnost načina odzivanja na politiko in politično. Je vsota znanj, ki so politično pomembna, je vsota stališč in mnenj, ki jih imajo posamezniki o politiki in svojem domnevnem položaju v njej. V številnih stvarnih okoliščinah politična kultura močneje vpliva na normiran politični proces kot pa politični proces na politično kulturo (Južnič, 1989:13).

Eden izmed virov politične kulture je tradicija. Za tradicionalne vzorce političnega vedenja pa je značilno, da se jih ne more naglo preoblikovati in prilagoditi novim zahtevam, ki izvirajo iz spreminjanja sistema in njegovih posameznih delov.

2.5. Organizacijska kultura

Organizacijska kultura je vzorec temeljnih domnev, ki jih je kaka skupina iznašla, odkrila in razvila, ko se je učila spopadati se s problemi prilagajanja na zunanje okolje in vključevanja v notranje okolje. Po vzorcu, ki se je pokazal za dovolj dobrega, da ga ocenjujejo kot veljavnega, učijo nove člane dojemati, misliti in čutiti te probleme. Organizacijska kultura je združevalna sila v organizaciji, skupna volja vseh članov, vzorec prepričanj in pričakovanj oziroma na kratko je organizacijska kultura filozofija organizacije. Torej organizacijska kultura služi preživetju organizacije in njenemu prilagajanju okolju. Sestavljajo pa jo vrednote, norme, tipični obrazci vedenja, vzorniki, običaji in obredi, komunikacija, proizvodi in storitev, simboli ter miti in zgodbe, ki se jim pridružuje še menedžerski stil vodenja. Znotraj organizacijske kulture se oblikujejo podkulture (Ferfila in Kovač, 2000:168).

Organizacijska kultura je predvsem lastnost članov organizacije z velikim številom skupnih izkušenj, ki so jih pridobili v procesu reševanja problemov. Osnova za oblikovanje organizacijske kulture so odločitve, ki jih sprejmejo člani organizacije in ki predstavljajo način, kako se organizacija odziva na spremembe v okolju. Tako se javna uprava z reformo prilagaja novemu okolju, za katerega so značilne zahteve po večji racionalizaciji poslovanja, večji kakovost javnih storitev, nova, partnerska vloga države in s tem uprave in drugo.

Organizacijska kultura opredeljuje profesionalno obnašanje, motivira posameznike in usmerja organizacijo in posameznike v nejasnih, dvoumnih okoliščinah znotraj organizacije in v odnosu do okolja. Organizacijska kultura, ki vsebuje enotno razumevanje vloge in ciljev organizacije in njenih elementov profesionalnosti, omogoča, da organizacija doseže svoj stil in vzorce obnašanja, ki bodo sprejemljivi za javnost in v skladu z njeno vlogo v družbi.

2.6. Upravna kultura

Kultura javne uprave je presek organizacijske, menedžerske in politične kulture. V Sloveniji pa je treba razvijati predvsem menedžerski del (Pečar v Ferfila in Kovač, 2000:168).

Brezovšek (1997:177) opozarja, da za razumevanje javne uprave lahko o kulturi razmišljamo na treh ravneh: societalni (podjetniški, birokratski ali participativni pristopi k organizaciji in stilu uprave, ki narekujejo sprejemljivost uprave kot sredstva organizacije), politični (razsežnosti hierarhije in enakosti, zaupanja in nezaupanja, lojalnosti in obveznosti ter svobode in enakosti) in upravni (vpliv kulture na notranje vodenje uprave). Vse tri vrste kulture namreč vplivajo na vodenje javne uprave.

Torej splošne vrednostne usmeritve v družbi vplivajo na vedenje posameznikov, ki delujejo v okviru formalnih organizacij, in na način, kako so te organizacije strukturirane in upravljane. Politična kultura deloma vpliva na odnose med političnimi in upravnimi elitami ter na odnose med prebivalstvom in upravo. Splošna usmeritev družbe k upravljanju in brezosebni avtoriteti v formalnih organizacijah tudi vpliva na vedenje javnih uslužbencev, ki so včasih obsojeni na brezobzirno vodenje in upravljanje, a z mnogimi tankimi, toda močnimi vezmi povezani z družbo in njenimi vrednotami.

2.7. Etika in uprava

Etika izhaja iz grščine, in sicer ta ethika pomeni nauk o nraveh. Etika je veja filozofije, ki se ukvarja s preučevanjem moralnih načel in moralnega obnašanja. Morala predstavlja določene vrednote, pomembne za pripadnike posameznih delov družbe, ki se odražajo v zakonih, pravilih in drugih predpisih ter v različnih javnih politikah in postopkih. Etika pa se ukvarja s procesom, s katerim pojasnjujemo, kaj je dobro in slabo in s pomočjo katerega delujemo v smislu določitve dobrega. Etika vključuje logiko določenih pravih smernic delovanja in pomeni iskanje moralnih vzorcev za posamezne dele družbe ali za družbo v celoti.

Z etiko in moralo se poleg filozofije soočajo tudi druge panoge, tudi področje javne uprave. Morala družbe, političnega sistema in upravnih organizacij zadeva dobro in slabo znotraj teh struktur. Predstavlja določene vrednote, ki so za pripadnike posameznih delov družbe značilne in se odražajo v pravilih, zakonih, predpisih in v različnih javnih politikah in postopkih. Etika javnih uslužbencev proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za odločanje v javni upravi. Kaj je prav in kaj ne, je mogoče razsojati na osnovi veljavnih norm – zakonov in predpisov.

3. Reforma javne uprave

Javna uprava ima zelo pomembno vlogo v državi in družbi, saj je nekakšen posrednik med njima. Lahko bi rekli, da je javna uprava celo postala del družbe. Že od svojega nastanka je javna uprava posegala v delovanje posameznika. Odnos med javno upravo, ki zagotavlja javne dobrine, in posameznikom, ki te dobrine uporablja, pa postaja vse bolj intenziven in se spreminja z zahtevami po večji vključenosti posameznikov v delovanje javne uprave in z družbenim razvojem.

Proces preobrazbe javne uprave, ki poteka v državah razvitega sveta, pomembna pa je tudi za države na prehodu, je posledica hitrega in dinamičnega razvoja družbenega sistema, globalizacije, ki postavlja državo v novo vlogo in s tem prilagaja njene institucije in funkcije. Nova partnerska vloga države pomeni, da država skupaj z vsemi drugimi podsistemi, tudi upravnim sistemom, kot enakovreden partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema.

3.1. Vzroki za reformo javne uprave

Klasičen birokratski model, kot ga je opredelil Max Weber, za delovanje moderne javne uprave ni več uporaben, saj si le-te prizadevajo za bolj odprt in decentraliziran model upravljanja, ki naj bi nadomestil klasično, večinoma togo, hierarhijo. Javna uprava naj bi se oblikovala v bolj demokratično, uporabniku prijazno, strokovno, bolj politično nevtralno in kakovostnejšo upravo.

Vzroki za reformo javne uprave so poleg dveh zahtev po smotrnejši porabi finančnih virov in učinkovitejši, k uporabniku usmerjeni upravi še:

- prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev,
- povezovanje v evropske in mednarodne integracije (to po eni strani zahteva večanje javne uprave zaradi večjega obsega nalog, po drugi pa s prenosom določenih pristojnosti odločanja potreba po storitvah javne uprave upada),
- globalizacija poslovanja,

- privatizacija in deregulacija gospodarstva, javnih podjetij in javnega sektorja,
- razvoj informacijske tehnologije (kakovostni ponudbi zasebnega sektorja se mora približati tudi javni sektor; z informacijsko tehnologijo se spreminjajo ponudba storitev, hitrost dostopa in nadzor nad delom),
- sprememba vrednostnih prioritet ljudi (demokratizacija, kakovost nad kvantiteto ob hkratnem primerjanju zasebnih in javnih storitev, kot na primer čakalna doba pred okencem, spremenjen odnos uprava – uporabnik zaradi drugačne vloge uprave kot nosilca opravljanja javnih storitev, spremenjene zahteve zaposlenih v upravi, saj kompleksnost dela zahteva večjo strokovnost, pri tem pa zaposleni zahtevajo večjo avtonomijo pri svojem delu in spodbude namesto ukazov),
- politika in ideologija (nove opredelitve javnega sektorja in njegovih razmejitev, redefiniranje javnega).

Čeprav se vzroki za reforme razlikujejo po posameznih državah, so glavni cilji reforme javnega sektorja učinkovitost, pravičnost in varčevanje. Ti trije cilji pa pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform od zgolj uvajanja menedžerskih metod dela do reform politične usmeritve, strukturalnih ali celo ustavnih sprememb (Ferfila in Kovač, 2000:180 – 182).

Schwartz in Jaeger (Ferfila in Kovač, 2000:182) vzroke za reformo javnega sektorja delita tudi na zunanje in notranje. Med zunanje spadajo zahteva po zmanjševanju javnih izdatkov, kritičen in bolj zahteven odnos uporabnikov, naraščanje zahtevnosti in obsega nalog. Med notranje vzroke pa lahko uvrščamo spreminjanje vrednot in organizacijske kulture, individualizacijo in zahtevnost zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja.

Za uspešno reformo javne uprave je treba po Wrightu (1997:7 – 13) slediti doseganju naslednjih ciljev, in sicer zmanjšanju vpliva države, uvajanju menedžerskih prvin iz privatnega v javni sektor, povečanju učinkovitosti na vseh ravneh delovanja organizacij državne uprave, omejevanju povečevanja uprave, zmanjševanju stroškov delovanja uprave, povečanju preglednosti delovanja državne uprave in

dekoncentraciji državne uprave. Glavni cilji reform javnega sektorja pa so po Laneu (1995:143) učinkovitost, pravičnost in varčevanje.

3.2. Novo upravljanje javnega sektorja

Trendi modernizacije oziroma reforme javne uprave so se začeli pojavljati povsod po svetu. Najbolj intenzivno so se pojavljali konec 70-ih let. V prilagajanju spremenjenemu družbenemu okolju pa so države razvile različne oblike reformiranja javnih uprav. Skupne značilnosti reform pa so kot piše Stanonik (2000:299) spreminjanje obsega, velikosti, preoblikovanje strukture in funkcije, povečanje učinkovitosti in spreminjanje kulture javne uprave s pomočjo različnih metod in tehnik.

Tako so skušale države z reformami javnega sektorja zadostiti zahtevam po ekonomični javni porabi in kakovostnejših javnih storitvah. Poleg teh zahtev pa so si prizadevale tudi za bolj odprt in bolj ali manj decentraliziran upravljavski model, za demokratizacijo uprave, zadovoljevanje političnih interesov, nadaljnjo profesionalizacijo in izboljšanje kakovosti storitev (Kovač, 2000:280 – 281).

Med načini, kako zadovoljiti tem zahtevam je tudi novo upravljanje javnega sektorja (NUJS oz. NPM – New Public Management), ki pomeni novo paradigmo upravljanja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku z uvajanjem menedžerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega sektorja v javni sektor. Pri tem pa javni sektor ohranja javni značaj. Kombiniranje javne uprave in menedžmenta vodi v novo paradigmo, tako imenovani javni menedžment.

Pred dvajsetimi leti, ko se je začel uveljavljati novi javni menedžment, je bila v središču pozornosti privatizacija javnega sektorja. Danes je razširjena že v več kot 100 državah sveta. Procesi privatizacije javnega sektorja pa se od države do države razlikujejo. Razlike se kažejo predvsem v (Flynn v Rus, 2001:23) stopnji izločanja posameznih upravnih enot iz sestave ministrstev oziroma drugih državnih organov, stopnji razširjenosti tržnega urejanja posameznih javnih služb, stopnji decentralizacije družbene regulacije, prenašanju težišča financiranja in nadzora z vhodnih na izhodne

vrednosti in od tod na nadzor končnih učinkov (outcomes), zamenjavi neposrednih oblik upravljanja z bolj posrednimi, stopnji tržne regulacije zaposlovanja, uveljavljanju uporabnikom prijaznih javnih storitev, soudeležbi uporabnikov oziroma državljanov pri upravljanju javnih služb, umikanju javnih organov iz odločanja.

NUJS v upravljanje javnega sektorja uvaja elemente upravljanja in vodenja zasebnega sektorja, povezanih z ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologijo upravljanja in vodenja, delovnimi metodami in tehnikami, podjetniškim načinom razmišljanja in delovanja, usmerjenostjo k ljudem, tako k uporabnikom kot k zaposlenim, poslanstvom in strategijo organizacije, graditvijo nove kulture, opredelitvijo odgovornosti za rezultate, povečanjem avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in skladno z zakonom (Ferfila in Kovač, 2000:185).

Kovačeva (Ferfila in Kovač, 2000:186) navaja, da v praksi uvajanje NUJS-a pomeni:

- ločevanje politične (strateške) od strokovne (operativne, izvajalske) funkcije,
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, h kakovosti storitev, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti,
- usmerjenost k uporabnikom,
- decentralizacija in delegiranje odgovornosti,
- fleksibilnost preko deregulacije in strateškega menedžmenta (razvoj procesov dela v organizaciji in človeških virov, usmerjen k rezultatom),
- uvajanje konkurenčnost, privatizacija,
- izboljšanje upravljanja človeških virov,
- izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanja informacijske tehnologije,
- smotrna izraba finančnih sredstev.

Tudi slovenska javna uprava se ni mogla izogniti trendom modernizacije javne uprave in je z reformo začela uvajati mehanizme privatnega sektorja in načela javnega menedžmenta v javni sektor.

3. 3. Reforma javne uprave v Republiki Sloveniji

Javna uprava se lahko sama spreminja kot odgovor na spremenjene vrednote, tehnologijo in pričakovanja. Zaradi prilagajanja upravnega sistema spremembam v političnem in gospodarskem sistemu in vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, se je v letu 1995 začela pripravljati bela knjiga, dokument dolgoročne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb. Vlada Republike Slovenije pa je strategijo potrdila novembra 1997.

3.3.1. Razlogi za reformo slovenske javne uprave

Po osamosvojitvi se je v slovenski javni upravi tako med zaposlenimi v upravi kot med uporabniki pojavilo nezadovoljstvo z obstoječim sistemom in delovanjem javne uprave. Med številnimi težavami izstopajo naslednje:

- problem politične nevtralnosti uprave, pri čemer spreminjajoča politična gibanja v veliki meri vplivajo na delo uprave,
- problem centraliziranosti državne uprave s slabo medresorsko in nivojsko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter fleksibilne metode dela; poleg izmikanja odgovornosti otežuje prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju,
- problem notranje nepovezanosti zakonodaje z neenotno interpretacijo, ki ob potrebi državnih uradnikov po natančni opredelitvi postopkov dela vnaša ob hkratnem pomanjkanju poslanstva in ciljev uprave med zaposlene občutek izgubljanja časa in truda za nekatere vmesne, le trenutno zadovoljive rešitve,
- sklop problemov z upravljanjem človeških virov oziroma z uslužbenskim sistemom, kjer izstopajo neurejena in nezadovoljivo rešena vprašanja zaposlovanja, nagrajevanja (plače in druge vzpodbude) in usposabljanja, kar demotivira zaposlene,
- problem neučinkovitega finančnega poslovanja (neekonomično in neažurno),

- problem izrazite usmerjenosti uprave nase in odsotnost prilagajanja potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem nastalih težav sta vzrok negativne podobe uprave in javnih uslužbencev v javnosti (Kovač, 2000:289 – 290).

3.3.2. Cilji preobrazbe slovenske javne uprave

Temeljni cilj reforme javne uprave je analiza obstoječih in opredelitev novih funkcij sistema javne uprave. Tako smo se v Slovenijo odločili za strukturalno reformo na zakonodajni, organizacijski, menedžerski, informacijski in kadrovski ravni. Strategija preoblikovanja javne uprave zasleduje dva cilja, in sicer povečati njeno učinkovitost in prilagoditi strukturo ter funkcije potrebam pridruževanja Evropski skupnosti. To pomeni uvedbo novih funkcij javne uprave in razvoj moderne institucionalne oblike.

Cilji preobrazbe slovenske uprave pa so naslednji: zagotoviti večji pretok pristojnosti in s tem omogočiti večjo prožnost upravnega sistema (z večjo avtonomijo pri odločanju, odgovornostjo za rezultate, spodbude namesto nadzora, večja fleksibilnost finančnega menedžmenta, ločitev politične in operative funkcije, paradržavne organizacije); zagotoviti boljše izvajanje nalog in vzpostaviti učinkovitejši nadzor in boljše uveljavljanje odgovornosti (pogodbeni pristop, ciljno usmerjeni procesi z merjenjem kakovosti in kvantitete); razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih aktivnosti (notranji trg s svobodo izbire, ločitvijo upravljalne in izvajalske funkcije, vključevanje zasebnih subjektov, upravna dovoljenja, vrednotnice); razviti javne službe, usmerjene k uporabnikom (informacijska obveščenost, dostopnost, pridobivanje mnenj uporabnikov, participacija); izboljšati položaj javnih uslužbencev; bolje izkoristiti prednosti sodobne informacijske tehnologije; izboljšati kakovost pravne regulative in okrepiti usmerjevalno in spremljevalno funkcijo centra upravnega sistema (Ferfila in Kovač, 2000:254).

Nosilec preobrazbe slovenske javne uprave, ki je usmerjena v nadgradnjo obstoječega sistema, je državna uprava oziroma Ministrstvo za notranje zadeve z Uradom za organizacijo in razvoj uprave. Znotraj urada delujejo še trije sektorji, ki skrbijo za razvoj uprave, in sicer Sektor za organizacijo in delovanje uprave, Sektor za upravni postopek in upravno inšpekcijo, Upravna akademija, ustanovljena 1. 1.

1997, ki je osrednja ustanova za izvajanje usposabljanja in strokovnih izpitov za delavce v javni upravi.

Celotno prestrukturiranje javne uprave pa zajema pet temeljnih sklopov, pri katerih se prepletajo normativne, organizacijske, informacijske in izobraževalne aktivnosti: državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave ter razvoj uprave, položaj javnih uslužbencev in njihovo izobraževanje.

3.3.3. Dosedanje aktivnosti in nadaljevanje reforme slovenske javne uprave

Preobrazba slovenske javne uprave in lokalne samouprave je velik projekt, ki pa še ni v celoti končan in zato ga ne moremo oceniti kot uspešnega. Za zdaj smo uspeli opraviti le delno lokalno preoblikovanje, medtem ko se je kakovost opravljanja storitev za občane marsikje poslabšala, postopki pa podaljšali in še bolj zapletli. Osnovni namen preobrazbe upravnih dejavnosti je bil v ustrezni razmejitvi pristojnosti med državo in občino. Preobrazba v Sloveniji je šla v obratno smer kot v Evropi. Potekala je v smeri centralizacije, ne v smeri povezovanja države in lokalne samouprave, temveč v strogo ločevanje med njima. Zato imamo v Sloveniji tako imenovano dvotirno upravo.

Leta 1995 je država prevzela od občin upravne funkcije, ki se opravljajo v okviru ministrstev in vse druge funkcije oblastnega značaja iz pristojnosti občin. Občine tako ne nastopajo več kot prva stopnja države, ampak se ukvarjajo le z lokalnimi zadevami. Težišče delovanja občin oziroma lokalnih skupnosti pa ni na upravnem delovanju, ampak opravljanju dejavnosti javnega pomena, ki so pogoj za delo občanov. Tako se občine oziroma lokalne skupnosti vse bolj spreminjajo v storitvena podjetja, kjer morajo župani prevzemati in obvladovati vse več menedžerskih funkcij. Temu primerno se prilagaja tudi organiziranost v novo, podjetniško organiziranost. Kljub temu pa je upravljanje v občinah še vedno klasično, saj so odsotni procesi strateškega planiranja in evaluacije (Brezovšek, 1997:183).

Področja, kjer je bila izvedena reforma v zadnjih letih, so:

- prenova pristojnosti in organizacija uprave z reformnimi zakoni, ki so bili sprejeti v maju in juniju 2002, kot so Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/02), Zakon o javnih agencijah (Ur. l. RS 52/02), Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu (Ur. l. RS, 56/02), Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, 56/02), volilna zakonodaja kot pogoj za vključitev v Evropsko unijo;
- odprava administrativnih ovir – v ta namen je bila leta 2001 ustanovljena Komisija Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir, ki je v svoj načrt vključila projekte, kot so poenotenje vlog v upravnih postopkih po področjih, plačevanje upravnih taks in drugih stroškov v upravnih postopkih prek mobilne telefonije in s plačilnimi karticami, elektronsko poslovanje uprave, enotna internetna stran upravnih enot oziroma e-uprava;
- kakovost v javni upravi, ki se zagotavlja z Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami in drugimi shemami kakovosti; pridobivanje certifikatov kakovosti ISO, uvajanje skupnega evropskega ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CEF), skupna metodologija za ugotavljanje zadovoljstva v upravnih enotah;
- ciljno usposabljanje in izpopolnjevanje.

Sprejeta zakonodaja je le osnova za izvedbo drugega dela reforme javne uprave, ki se bo pokazala v spremenjeni organizaciji in delovanju javne uprave in spremenjenem položaju javnih uslužbencev, v razvoju lokalne samouprave s ciljem uvedbe pokrajin in v uveljavitvi novega plačnega sistema v javnem sektorju.

Reforma javne uprave se bo nadaljevala po petih stebrih, ki jih je opredelilo ministrstvo za notranje zadeve v letu 2001. To so zakonodajno-sistemske spremembe, informatizacija uprave, kakovost in poslovna odličnost, izobraževanje in odprava administrativnih ovir.

Projekti, ki naj bi jih urad za organizacijo in razvoj uprave opravil letos so reorganizacija ministrstev in drugih državnih upravnih organov, reorganizacija vladnih služb, novela zakon o splošnem upravnem postopku, merjenje učinkovitosti dela na

upravnih enotah (pravilnik o upravni statistiki), dostop do informacij javnega značaja in izvajanje programa fast stream (več na <http://www.mnz.si/si/upl/uoru>).

Poseben problem, ki je povezan s sistemskim spreminjanjem javne uprave je, da smo slovenski državljani pričakovali, da bo reforma javne uprave izboljšala kakovost javnih storitev in učinkovitost javne uprave. Vendar proces reforme ne more čez noč obroditi korenitih sprememb, saj je upravni sistem občutljiv instrument in mu je treba nameniti postopno organsko rast z jasno predstavo o prihodnjih funkcijah in strukturi.

3.4. Nov zakon o javnih uslužbencih

Vsebinsko sistem javnih uslužbencev izhaja iz sodobnih načinov organiziranja in vodenja dela, učinkovitega in sodobnega upravljanja človeških virov, iz konkurence med zaposlenimi, iz jasnih pravic, obveznosti in odgovornosti zaposlenih, profesionalizacije personalnega odločanja, njegova nadgradnja pa naj bi bil pregleden in jasen sistem plač in drugih prejemkov. Nov Zakon o javnih uslužbencih naj bi prinesel spremembe, usmerjene večjo učinkovitost, kakovost, strokovnost in politično nevtralnost uprave. Zakon je bil sprejet 11. 6. 2002, uporabljati pa se je začel 28. 7. 2003.

3.4.1. Glavni poudarki zakona

Sistem javnih uslužbencev v Sloveniji je prvič urejen s sistemskim zakonom, ki sledi ciljem sodobne javne uprave – profesionalnost, učinkovitost, približevanje uporabniku in primerljivost navzven. Zakon je sestavljen iz dveh delov, in sicer prvi del se nanaša na celoten javni sektor, drugi pa na javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Glavni poudarki zakona so:

- prenova sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja,
- krepitev strateškega centra za upravljanje kadrovskih virov v upravi ob hkratni decentralizaciji postopkov kadrovskega odločanja,
- načrtovanje kariernega razvoja uslužbenca,
- optimalna izraba kadrovskih virov,

- ločitev političnih in uradniških položajev, ob tem oblikovanje ravni vrhskih menedžerjev prek objektivne selekcije, položajne dobe za določen čas in obveznega usposabljanja,
- objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja (pravila internih in javnih natečajev),
- nov sistem nazivov, delovnih mest in položajev, ki je bistveno preglednejši od današnjega in omogoča vzpostavitev kariernega sistema v upravi,
- povečanje interne mobilnosti (notranji trg dela),
- vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja,
- sistemski strokovnih izpitov v upravi,
- mehanizmi za doseganje večje fleksibilnosti in za racionalizacijo poslovanja (projektno delo, reorganizacija, začasna in trajna premestitev),
- okrepitev socialnega partnerstva (<http://www.mnz.si/si/novica.php> 30.6.2003).

Z dnem, ko se je začel uporabljati Zakon o javnih uslužbencih, so se začeli uporabljati tudi podzakonski predpisi, izdani na njegovi podlagi in na osnovi zakona o državni upravi (Ur.l.RS, št. 52/02). Vlada RS je sprejela šest uredb, ki urejajo organe v sestavi ministrstev, notranjo organizacijo, sistematizacijo, delovna mesta in nazive v organih javne uprave in v pravosodnih organih, disciplinski postopek, postopek ugotavljanja nesposobnosti, postopek internega natečaja ter omejitve in dolžnosti javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril.

3.4.2. Skupna načela

Že skupna načela sistema javnih uslužbencev nekako napovedujejo cilje, ki jih skuša zasledovati moderna slovenska uprava. Njihovo neupoštevanje pa bo pomenilo le napisane želje, da se slovenski upravi dvigne ugled v javnosti. Načela so (členi od 7 do 12): enakopravne dostopnosti (enakopravna dostopnost delovnih mest), zakonitosti, strokovnosti, častnega ravnanja (v skladu s pravili poklicne etike), omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, zaupnosti, odgovornosti za rezultate, dobrega gospodarjenja in varovanja poklicnih interesov.

Za javne uslužbence v državni upravi pa veljajo naslednja načela (členi od 27 do 32): javnega natečaja (za izbiranje uradnikov), politične nevtralnosti in nepristranskosti,

kariere, prehodnosti (premeščanje na drugo delovno mesto v organu), varovanja poklicnih interesov in odprtosti do javnosti.

3.4.3. Uradniški svet

Novost, ki jo uvaja zakon, je dvanajstčlanski uradniški svet, ki skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih, to so generalni direktorji, generalni sekretarji, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb in načelniki upravnih enot. Ta izbira se izvede z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja njihove usposobljenosti. Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev tudi imenuje natečajne komisije, ki ugotavlja kateri od prijavljenih kandidatov izpolnjuje pogoje in kateri so glede na strokovne reference primerni za kakšen položaj.

Člane neodvisnega samostojnega telesa imenujejo (175. člen):

- tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja,
- tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave,
- dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih,
- štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo (ministra za notranje zadeve).

Uradniški svet v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalne skupnosti (174. člen).

3.4.4. Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja

Druga novost so komisije za pritožbe iz delovnega razmerja, ki so posebni strokovni, učinkoviti in neodvisni organi, pristojni za odločanje o pritožbah zoper odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnih uslužbencev in posameznih drugih vprašanj, kadar zakon tako določa. Ustanovljenih naj bi bilo več komisij, od katerih bi bila vsaka pristojna za posamezni funkcionalni del. Vzpostavitev profesionalnih komisij za pritožbe pomeni notranji nadzor nad personalnim poslovanjem, in sicer:

- za javne uslužbence pri organih državne uprave in pri pravosodnih organih komisija za pritožbe pri vladi, ki jo imenuje vlada na predlog ministra pristojnega za upravo, in organov, za katere deluje;
- za javne uslužbence pri drugem državnem organu komisija za pritožbe pri tem državnem organu, ki jo imenuje državni organ, pri katerem komisija deluje;
- za javne uslužbence pri upravah lokalnih skupnosti komisija za pritožbe pri reprezentativnem združenju lokalnih skupnosti, ki jo imenuje pristojni organ reprezentativnega združenja lokalnih skupnosti; če se ta komisija ne organizira, odloča o pritožbah vladna komisija za pritožbe.

Komisije za pritožbe delajo v senatih treh članov. Predsednik in člani pa naj bi bili imenovani za mandatno dobo petih let, s pravico do ponovnega imenovanja.

Pomembno pri novem zakonu je, da imajo neizbrani kandidati pravico sprožiti upravni spor, če bi bil izbran kandidat, ki ne izpolnjuje pogojev, če prizadetemu ni bila dana možnost sodelovanja v natečajnem postopku, čeprav izpolnjuje pogoje, in če bi bil bistveno kršen postopek izbire kandidata.

Poleg tega je pomembno, da bodo položajni uradniki in uradniki v nazivih s položaja razrešeni, če ne bodo sposobni opravljati nalog ali če bo ugotovljena njihova odgovornost za disciplinski prekršek.

3.4.5. Kadrovske novosti

Ena večjih sprememb zadeva tudi sistem napredovanja, ki ne bo več avtomatično, ampak odvisno od ocenjevanja delavnih in strokovnih kakovosti zaposlenega. Vsak uradnik bo enkrat letno ocenjevan, ocene pa bodo med drugim shranjene v ocenjevalnem listu v centralni kadrovske evidenci. Ocenjevani bodo rezultati dela, samostojnost, natančnost, zanesljivost pri opravljanju dela, kakovost sodelovanja in organiziranja dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Napredovanje na višji položaj ali v višji naziv bo možno le za tiste uradnike, ki so trikrat dosegli oceno odlično ali petkrat oceno dobro.

Kot sredstvo kadrovskega načrtovanja je izpostavljen kadrovski načrt (42. člen), ki je usklajen z državnim proračunom za obdobje dveh let. Vsak organ prikaže dejansko stanje zaposlenosti in v skladu z delovnim področjem in programom ciljno stanje zaposlenosti. Torej upošteva vse kadrovske spremembe, ki imajo finančne učinke, zato postopek sprejemanja načrta poteka podobno kot za finančne načrte.

Centralna kadrovska evidenca državne uprave je informatizirana baza podatkov, ki jih upravlja organ, pristojen za kadrovske zadeve (46. člen). Vodijo se za izvajanje politike upravljanja s človeškimi viri v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja. Poleg centralne kadrovske evidence organ, prisojen za kadrovske zadeve, vodi tudi evidenci internega trga dela v državni upravi. V njej se vodijo podatki o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah in podobnih kadrovskih potrebah ter podatki o javnih uslužbencih, ki želijo biti trajno ali začasno premeščeni oziroma njihovi predstojniki to predlagajo.

Celotna uprava bo na novo sistematizirana, zato bodo tam, kjer je preveč zaposlenih, zaposlovanje omejili. Vlada RS načrtuje tudi ukinitve 10 vladnih služb in 10 organov v sestavi ministrstev, nekatere pa bo reorganizirala. Osnovna enota ministrstva bo po novem direktorat kot zaokroženo delovno področje ministrstva. Skupno bo v 14 ministrstvih 44 direktorats in s tem 44 generalnih direktorjev, ki bodo nadomestili sedanje državne sekretarje (v posameznih ministrstvih je število direktorats od dva

do štiri). Sistematizacije delovnih mest v upravnih organih pa bodo vključevale le dejansko zaposlene uslužbence.

Novost predstavlja tudi poseben obvezen program usposabljanja za najvišje vodilne delavce. Gre za štirimesečni razvojni program z osmimi moduli s področij upravljanja v upravi, teorije organizacije, upravljanja kadrovskih virov, strateškega načrtovanja in odločanja, obvladovanja sprememb, odnosov in sporazumevanja, metod vodenja, timskega dela.

4. Kultura javne uprave

Vsaka država ima izoblikovan vrednostni sistem, ki ga lahko zaznamo tudi v političnih in upravnih procesih. Politika in uprava pa sta tesno povezani, saj cilji uprave izhajajo iz politike, ki jih oblikuje iz svojega vrednotnega sistema.

4. 1. Etika in javna uprava

Uprava je obsežen in družbeno zelo pomemben organizacijski sistem, ki naj bi deloval v skladu s splošnim družbenimi interesi in v interesu vsakega posameznika. Zato je treba ta sistem nenehno prilagajati času in prostoru ter sistematično izobraževati ljudi, ki delajo v upravi. Brez etičnega razmišljanja pa je učinkovita reorganizacija in posodobitev težka.

Etika uprave in etika družbe živita v soodvisnosti, saj etika uprave izvira iz etike družbe in se vanjo vrača. Način medsebojnega vplivanja pa je odvisen tudi od razmerja med družbo in upravo in njune vloge v tem razmerju. Uprava je močno odvisna od celotnega družbenega okolja, na katerega je navezana po človeških in materialnih virih. Odvisna je od splošne družbene organiziranosti, cilje uprave pa določa politični sistem. Zato vse družbene okoliščine močno vplivajo nanjo (Pirnat 1994:56).

Etične sestavine se v sistemu javnih uslužbencev pojavljajo v odnosih med javnimi uslužbenci in državljani, med javnimi uslužbenci in družbo, v odnosu javnih uslužbencev do upravne organizacije in do dela.

V upravni dejavnosti je okvir dela opredeljen z zakonitostjo ravnanja kot vrhovnim načelom. Vendar mora poleg normativne zapovedi kot del organizacijske kulture zaživeti tudi upravna etika kot notranji usmerjevalec individualne zavesti. Pri ugotavljanju uspešnosti uprave moramo vključiti tudi etične kriterije uspešnosti, ki so (Ferfila in Kovač, 2000:169): na makro ravni, presojanje, kaj organizacija mora in česa ne sme storiti v okviru nacionalnega ali mednarodnega interesa; na organizacijski ravni, obveznosti organizacije do različnih interesnih skupin in

usklajevanje konfliktov med njimi; na individualni ravni, skrb za dobrobit posameznika v organizaciji. S tem v zvezi govorimo o družbeni odgovornosti organizacije.

Etika, ki naj bi bila vključena v upravni postopek, določa odnos uradne osebe do sebe, kot moralne in pravične osebe, in odnos do strank. V tem odnosu gre za uresničevanje pravic, obveznosti in pravnih koristi strank ter za posamične, splošne in posebne interese. Pri tem imajo pomembno vlogo temeljna načela upravnega postopka, ki pravice strank v postopku varujejo neposredno in posredno v posameznih delih in s posameznimi členi (Bostič, Košir, Rajh, 1997:30).

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) za velik del upravnega dela narekuje etično ravnanje preko temeljnih načel (zakonitost, materialna resnica, samostojnost, zaslišanje in druga), strokovnega zastopanja stranke v postopku, pravil o izločitvi uradne osebe iz postopka, izrednih pravnih sredstev in določb o izvršbi. Načelo zakonitosti zahteva, da upravni organi o upravnih stvareh odločajo le na osnovi zakona in drugih predpisov državnih organov.

Etične sestavine so predvsem pomembne v državah z mlado demokratično tradicijo, Te sestavine so pomembne pri reformi javne uprave, katere cilj je odgovoren, učinkovit in prijazen upravni delavec, s katerim so zadovoljni tudi državljani. Zadovoljstvo z upravo pa v končni fazi pomeni tudi zadovoljstvo z vladajočo politično opcijo. Haček (2001:112) piše, da so »/.../ etične sestavine v sistemu javnih uslužbencev odvisne od cele vrste notranjih in zunanjih dejavnikov, kot so individualne lastnosti posameznikov, organizacija kulture in strukture ter družbenih pričakovanj«.

Nosilci reforme javne uprave morajo veliko pozornost nameniti tudi urejanju odnosov med politiko in stroko. Upravni uslužbenci so načeloma odgovorni izvršni in zakonodajni veji oblasti, vendar je lahko le slepo izvrševanje zakonodajnih odločitev v nasprotju z javnimi interesi. Do takšnega stanja pa lahko pride zaradi nesoglasja med politiko in upravnimi uslužbenci glede občutljivih političnih vprašanj ali ko politiki uslužbenec silijo k neprimernemu, neetičnemu ali celo nezakonitemu delovanju (Bostič, Košir, Rajh, 1997:20).

SIGMA (skupni projekt EU in OECD) je pripravila vzorčni model etike javnih uslužbencev, katerega etična infrastruktura sestoji iz teh elementov:

- politična podpora,
- učinkovita pravna zgradba,
- učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti,
- navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog,
- poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva,
- 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, ter
- dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev (Haček, 2001:110).

Koncept je celovit in sistemsko podprt, saj pokriva funkcije usmerjanja (politična podpora, etični kodeksi in poklica socializacija), upravljanja (podporno okolje s kadrovsko politiko in nadzornimi organi) in nadzora (učinkovita pravna zgradba, mehanizmi nadzora in odgovornost ter javnost) (Kos, 1998:265 - 276).

Pomembna razlika med državami na prehodu in državami z zahodnem svetu je v tem, da so v slednjih etična načela že tradicionalno vpeta v sistem javne uprave, v nekdanjih socialističnih deželah pa proces sistemske preureditve še poteka. Prav uradniška etika, ki je del tega procesa, je na spremembe najbolj občutljiva.

Vgrajevanje etičnih sestavin v ustavo in zakone ščiti državljane pred neetičnim obnašanjem uslužbencev in je pomembno za ustvarjanje splošnega etičnega okolja. Posredno namreč vpliva na splošno obnašanje uslužbencev in na razvijanje splošnih moralnih načel v zavesti državljanov. Slovenska ustavna ureditev ima poleg demokratičnih zahtev, kot so varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokratična državna ureditev, javno financiranje države in lokalne samouprave, varovanje ustavnosti in zakonitosti in podobno, tudi posebnosti, ki ji dajejo poseben

ugled in pomen drugod po svetu. Najvidnejša posebnost, ki je pomembna tudi z vidika etične javne uprave, je posebna zaščita italijanske in madžarske manjšine (Bostič, Košir, Rajh, 1997:76).

S pravilnim sistemskim razvojem upravnih sistemov in postopnim izboljševanjem kakovosti javnih storitev bo prišlo tudi do ustreznega etičnega okolja znotraj javne uprave in družbe v celoti.

4.1.1. Strokovnost upravnega dela

Vsebino in način opravljanja upravne funkcije določajo materialni in procesni zakoni. Izvoljeni funkcionarji so upravičeni do določanja politike, odgovornost za strokovnost in izvajanje te politike pa je v rokah upravnih uslužbencev.

Upravni uslužbenci pripravljajo strokovne osnove za sprejemanje družbenih odločitev, ki jih uresničujejo v realnem družbenem življenju. Tako se s strokovnostjo in subjektivnimi ocenami glede normativnih ureditev neposredno vključujejo v družbeno življenje. Vplivajo tudi na vsebino in na način urejanja družbenih odnosov, na doslednost uresničevanja ustave in zakonov ter na urejanje pravnega reda. Tako upravni uslužbenci opravljajo zahtevno strokovno delo, ki vključuje veliko družbeno odgovornost (Boštic, Košir, Rajh, 1997:13).

Nova organiziranost in naraščajoča uporaba informacijske tehnologije zahtevata večjo raven strokovnosti, ki bo pripomogla k ljudem prijazni in storitvam usmerjeni upravi. Upravno delo, ki ga opravljajo upravni organi, je osrednje strokovno jedro, namenjeno urejanju normativnih in upravnih stvari ter povezovanju najrazličnejših strokovnih opravil, s katerimi se uresničujejo najpomembnejši družbeni cilji. Le strokovno usposobljeni upravni uslužbenci bodo pri delu lahko upoštevali in uveljavljali etične vrednote. Zato je treba izobraževanju in usposabljanju upravnih uslužbencev posvetiti posebno pozornost.

Dujić (Ferfila in Kovač, 2000:247) meni, da o učinkovitem usposabljanju ne moremo govoriti, če ob vseh sistemskih predpostavkah, ki jih lahko spodbudimo s formalno

zasnovo, ne obstaja (upravna) kultura nenehnega usposabljanja posameznikov in organizacije. Ta temelji na usposabljanju kot dolgoročni naložbi, odraža pa se v normativnih opredelitvah usposabljanja in v vzpodbujevalnih mehanizmi pridobivanja znanja. Brez znanja namreč ni mogoče vzdrževati obstoječega stanja uprave, še manj pa zagotavljati nadaljnji razvoj sistema javne uprave.

Strokovno znanje je pogosto tudi nova podlaga karizme za voditelje v organizaciji uprave, to je za personalizacijo vodenja v upravi. Kultura, ki poudarja vrline in vrednost individualizma in osebne enakosti, težko sprejema neosebni sistem vodenja. Sodobne kulturne vrednote pa tudi vse bolj poudarjajo pravico ljudi, da odločajo o svoji prihodnosti, kar ni v skladu s tradicionalno racionalno – zakonito avtoriteto kot sredstvom nadzora nad posameznikom. Participativni model organizacije vključuje tudi stranke in nižje ravni uradnikov pri odločanju, to pa je pomembno tudi za njihovo motivacijo (Brezovšek, 1997:183).

4.1.2. Vrsta odnosov med javnimi uslužbenci in okoljem

Eden od temeljev etične uprave so etična pravila obnašanja, ki obsegajo kar nekaj različnih odnosov med uslužbenci in njihovim okoljem. Najpomembnejši je odnos uslužbencev do državljanov kot posameznikov oziroma strank v postopku. V tem odnosu uslužbenci ne smejo ravnati, kot da so v nadrejenem položaju in da v javni upravi predstavljajo neke vrste avtoriteto. Svoj odnos morajo graditi na enakopravnosti in pravičnosti (Bostič, Košir, Rajh, 1997:71).

Naslednja razsežnost družbenih odnosov je odnos upravnih delavcev do družbe kot celote, ki temelji na pripadnosti skupnosti, v kateri uslužbenci živijo in delajo. Iz tega odnosa izhaja tudi zahteva po splošni politični lojalnosti upravnih uslužbencev, ki se kaže v sprejemanju temeljev obstoječe družbene ureditve ter upoštevanju demokratično izvoljenih oblasti. Bolj ko je vladajoči sistem naklonjen demokratičnemu razvoju, redkejša je zahteva po lojalnosti in obratno. To je lahko merilo demokratičnosti in s tem tudi etičnosti javne uprave.

Drugi vidik odnosa do družbe je odnos upravnih uslužbencev do političnih predstavnikov, članov predstavniških teles oziroma izvoljenih funkcionarjev. Kot nosilci določenih organizacijskih vlog se politični funkcionarji in uslužbenci razlikujejo. Prvi odločajo in izvajajo nadzor nad izvrševanjem političnih odločitev, ki pa je naloga upravnih uslužbencev.

Glede odnosa javnih uslužbencev do sodelavcev in njihove lastne organizacije sta pomembna dva vidika, in sicer sprejemanje posebnih ciljev, nalog in metod dela v sklopu splošnih ciljev in vrednostnih meril določene organizacije ter prijateljski odnos do drugih članov organizacije. Ugled neke upravne organizacije se kaže tudi s priznavanjem in popravilo napak ter kritičnim odnosom do svojega dela. Zato morajo biti upravni uslužbenci kritični do pravilnosti odločitev upravne organizacije, ne pa jih zagovarjati za vsako ceno, če menijo, da niso pravilne oziroma etične (Bostič, Košir, Rajh, 1997:73 – 74).

4.1.3. Vloga varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Najpogostejše kršitev človekovih pravic zasledimo prav v odnosih upravnih organov do državljanov oziroma strank v postopku, predvsem zato, ker se ne upoštevajo pravila upravnega postopka in načela etike. Odločanje o pravicah, obveznostih in drugih pravnih koristih strank močno posega v osebno integriteto državljanov. Zato se varstvu pravic strank v postopku posveča posebno pozornost in so te tako rekoč v vseh državah ustavno varovane.

Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin je v slovenski ustavi opredeljen v razmerju med državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil na eni strani ter državljani na drugi strani. Njegova najpomembnejša funkcija je preučevanje pritožb posameznikov, katerih pravice je kršil ali omejil državni organ. Institucija ombudsmana je najplodnejša v parlamentarnih demokracijah. Deluje lahko samo v okolju, kjer je določen minimum spoštovanja zakonov (Bostič, Košir, Rajh, 1997:78).

V Sloveniji se institucija varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin razvija sočasno z reformo javne uprave, zato ima varuh še posebno pomembno vlogo, saj lahko neposredno vpliva na ustvarjanje etičnega okolja in uveljavljanje etičnih vrednot. Poleg tega si institucija ombudsmana v takih okoliščinah pridobiva izkušnje za nadaljnje delo in prispeva k večji pozornosti javnosti glede morebitnega neetičnega ravnanja javnih uslužbencev.

Leta 2001 je bilo skupaj odprtih 3304 zadev, v istem obdobju v letu 2000 pa 3059 zadev. Od tega jih je bilo v letu 2001 zaključenih 85,7 odstotka, v letu 2000 pa 93,14 odstotka zadev. Največ odprtih zadev v letu 2001 je bilo na področju:

- sodnih in policijskih postopkov (941), kar je 28,4 odstotkov vseh prejetih pobud,
- ostalih zadev (543), kar je 16,4 odstotka vseh prejetih pobud ter
- upravnih zadev (523), kar je 15,8 odstotka vseh prejetih pobud.

Tabela 4.1.: Število odprtih in zaključenih zadev v obdobju od 1.1. do 31.12.2001

PODROČJE DELA	Stanje obravnavanja pobud, prejetih v letu 2001		Odstotek zaključenih zadev v letu 2001
	<i>Prejete pobude</i>	<i>Zaključene zadeve</i>	
1. Ustavne pravice	86	63	73,3
2. Omejitve osebne svobode	190	180	94,7
3. Socialna varnost	472	419	88,8
4. Delovnopravne zadeve	202	181	89,6
5. Upravne zadeve	523	377	72,1
6. Sodni in policijski postopki	941	825	87,7
7. Okolje in prostor	130	111	85,4
8. Gospodarske javne službe	67	57	85,1
9. Stanovanjske zadeve	150	136	90,7
10. Ostalo	543	483	89,0
SKUPAJ	3.304	2832	85,7

Vir: <http://www.varuh-rs.si> ()

4.1.4. Etični kodeks ravnanja javnih uslužbencev

Javni uslužbenci so predvsem zavezani, da delujejo v javno dobro, zato je etika upravnega dela eden temeljnih kamnov pri tej nalogi. Etika (še posebej kodirana) je eden od dejavnikov, ki določajo proces odločanja. Etična pravila so odsev družbene stvarnosti, saj nastanejo s pretvarjanjem družbenih pravil v lastna načela. S svojim etičnim ravnanjem lahko javni uslužbenci prispevajo k oblikovanju kakovostno drugačne vloge države v odnosu do državljanov in spodbudijo tudi njihovo kakovostno in konstruktivno udeležbo. Učinkovito upravno delo pa je pogoj za učinkovito uresničevanje najpomembnejših družbenih ciljev in dogovorjenih politik.

Brejc (2000:69) piše, da so »/.../ etični kodeksi potrebni tam, kjer formalna družbena regulativa in sankcije ne dosegajo želenega učinka«. Eno takšnih področij je tudi javna uprava, še posebno v mladih demokracijah, kjer ni tradicije demokratičnih vrednot. Zaposleni v javni upravi potrebujejo svoj etični kodeks, saj ta učinkuje kot vodnik za delovanje, za promocijo etičnega obnašanja; ureja ravnanje javnih uslužbencev in svari pred neetičnim ravnanjem; opredeljuje načela in vrednote, ki jih javni uslužbenci upoštevajo; kot sredstvo za reševanje dvomov in dilem zmanjšuje negotovost v ravnanju; predvideva sankcije v primeru neetičnega ravnanja

Večina kodeksov na področju javne uprave podarja zakonitost, poštenost, lojalnost, opredeljuje odnose javne uprave do državljanov kot posameznikov, do politike in javnosti. Za etično ravnanje pa ni dovolj le etični kodeks, ni dovolj le etično ravnanje javnih uslužbencev, ampak se pričakuje, da bodo tudi politiki, javnost, državljani delovali v smeri, ki jo etični kodeks narekuje (Brejc, 2000:69).

Etični kodeks slovenskih javnih uslužbencev je bil sprejet januarja 2001 (Ur.l.RS 8/2001), vendar je s prvim dnem uporabe novega zakona o javnih uslužbencih prenehal veljati, ker je to, v skladu s tem zakonom, naloga uradniškega sveta. Vlada je stari etični kodeks sprejela po priporočilu Sveta Evrope.

4.1.5. Vzroki za razpad etičnih vrednot v slovenski upravi

Razpad partijske strukture, ki je bila vrh zakonodajne, sodne in izvršilne oblasti, in moči je povzročil krizo institucij in sistema odločanja nasploh. Tako so bile usmeritve pri institucionalnih spremembah nejasne, le-te pa delne in neusklajene. Zaradi razpada etičnih vrednot je omajan ugled javne uprave v družbi, s tem pa tudi njena avtoriteta in legitimnost.

Najbolj očiten vzrok razpada vrednot v postsocializmu je pravna nestabilnost in nespoštovanje prava. Pomembni deli pravnega sistema so zastareli in neuporabni, novi predpisi pa nastajajo počasi in po delih. Zato nastajajo pravne praznine in nejasnosti. V takih razmera postane ravnanje v skladu s pravom relativno in izgubi svoj pomen. To velja tako za posameznike in organizacije v družbi, kot za državne organe, ki so dolžni skrbeti za zakonitost. To je povezano tudi z zmanjšano učinkovitostjo nadzornih mehanizmov oziroma organov (Pirnat, 1994:60).

Pirnat (1994:61) še ugotavlja, da je del etičnega razpada izhajal iz ideološke ravni. Socialistično ideologijo kolektivizma je zamenjala liberalna ideologija, ki poudarja pravice posameznika. Vendar je šlo to predaleč, saj se je pri tem pozabilo, da za vsako pravico stojijo dolžnosti in da morajo biti pravice omejene z javno koristijo. Pretirano poudarjanje individualizma v etični sferi privede do prevlade individualnih vrednot tam, kjer je potrebno ravnotežje med zasebnim in javnim.

Uprava mora slediti javnemu interesu in biti zavezana javni koristi, javni uslužbenec pa mora zasebne interese podvreči javnemu interesu. Zato je ideologija individualizma, da bo splošni koristi zadoščeno, če bo vsakdo zasledoval svoje zasebne interese, za upravo neprimerna.

Drug sklop vzrokov, kot ugotavlja Pirnat (1994:62), »/.../ je povezan z odnosom do lastnine, predvsem javne lastnine. Tu gre za problem privatizacije družbene lastnine, ki jo je le delno mogoče uresničiti po načelu pravičnosti, saj so deleži praktično nedoločljivi. Tako postane arbitrarna in etično nejasno opredeljena«.

Poleg tega so vodilni kadri družbeno lastnino imeli za svojo in jim prisvajanje le-te v divji privatizaciji ni pomenilo večjih moralnih pretresov. Zaradi razpada nadzornih mehanizmov je bilo to lažje in je v družbi delovalo dovoljeno, ker ni bilo učinkovito sankcionirano. To je vodilo v popoln razkroj spoštovanja javne lastnine in (o)bogatenje nekaterih ljudi na neetičen in protipraven način.

Razpad vrednot v zvezi z odnosom do javne lastnine ima velik vpliv na etiko javne uprave kot celoten sistem upravljanja družbe. Veliko je primerov nezakonitega razpolaganja z javno lastnino, ki so vidni in razvpiti, kar pa meče slabo luč na etične vrednote glede javne lastnine.

Zaradi pomembnosti upravnega dela so zakonodajni in družbeno-politični organi v preteklem obdobju v delo upravnih organov vrinjali svete, komisije in podobno, s katerim so razvrednotili pomen in samostojnost upravnega dela. To je škodovalo tako delu in ugledu upravnih organov in uslužbencev kot strankam v postopku. Takšen odnos je demoraliziral in demobiliziral javne uslužbence, tako da so svoje delo pogosto opravljali neprizadevno, ozkosrčno in birokratsko (Bostič, Košir, Rajh, 1997:15).

4.1.6. Neetičnost uprave in posledice

Ravnanje po normah ni vedno tudi etično. Pravni red praviloma namreč temelji na kodifikaciji tistega, kar ni dovoljeno, saj bi s predpisovanjem tistega, kar je dovoljeno, dušil ustvarjalnost in razvoj. Eden najtežjih problemov, s katerimi se ukvarjajo uprave (zlasti tiste v tranziciji) danes, je neetičnost javnih uslužbencev. Temeljna etična problema sta diskreditacija organizacije v javnosti in politična korupcija. Poleg tega pa so javni uslužbenci podvrženi še drugim oblikam neetičnega ravnanja, ki so povezani z zlorabo uradnega položaja, z zanemarjanjem zakonite dolžnosti in s protipravnim ravnanjem, kot so prednostno obravnavanje sorodnikov in prijateljev, prisvajanje družbene lastnine, uporaba službenih vozil v zasebne namene, odklanjanje posredovanja ali namerno zamolčanje uradnih sporočil državljanom (Bostič, Košir, Rajh, 1997:15).

Nove demokracije, ki skušajo zgraditi konsistenten sistem javnih uslužbencev, se spopadajo s težavami kot je neetično ravnanje zaposlenih v upravi, ko se podrejajo določeni politični eliti v zameno za podkupnino, uporabljajo službeni inventar za osebne namene in podobno. Na splošno pa je neetično obnašanje povezano z zlorabo službenega položaja, zanemarjanjem zakonskih, upravnih in drugih nalog ter vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami. Neetično vedenje je v prvi vrsti pogojeno z mentaliteto posameznika, s tradicijo in splošno sprejetimi moralnimi normami in načeli v družbi. Poleg tega etično ravnanje v upravi otežujejo tudi pretirana strokovnost, toga hierarhičnost in avtoritativno vodenje, monopol v odnosu do okolja in notranje vrednote v organizaciji (Haček, 2001:111).

Na (ne)etično ravnanje javnega uslužbenca vplivajo številni dejavniki, kot so osebnostne lastnosti javnega uslužbenca, izobrazba, profesionalna socializacija, sodelavci, vodilno osebje, delovno okolje – organizacijska kultura, splošne družbene razmere. Vodilno osebje lahko daje dober ali slab zgled in je zato od njega veliko odvisna etičnost javne uprave. Vsaka organizacija s svojo organizacijsko kulturo podpira in uveljavlja določene vrednote. Če v družbenem okolju prevladujejo nedemokratska moralna načela, ni mogoče pričakovati, da se bo razvijala demokratična kultura (Brejc, 2000:71).

Tabela 4.2.: Nekateri vzroki in posledice nezakonitega in nepravilnega odločanja

VZROKI	POSLEDICE
Slaba strokovna usposobljenost uradne osebe	Nezakonite odločitve in nezadovoljstvo strank, podaljšanje postopkov in dodatno obremenitev predvsem organov druge stopnje
Pomanjkljiva in nepopolna uporaba predpisov	Podaljšanje upravnega postopka zaradi vlaganja pritožb in drugih pravnih sredstev
Kršitev predpisov zaradi vplivov in pritiskov na uradno osebo	Dokazovanje teh dejstev in okrnjen ugled upravnega organa in uradne osebe
Slaba motiviranost uradne osebe za delo	Nezainteresiranost in nepripravljenost uradne osebe za delo
Neprimerni odnosi do uradne osebe	Nepripravljenost in nezainteresiranost uradne osebe
Neprimerni medsebojni odnosi v organu	Slabo delo celotnega kolektiva

Vir: (1997) Bostič, Alojz, Košir, Matej in Rajh, Vekoslav: Etika upravnega dela. Paco, Ljubljana, stran 45.

Nezakonito in nepravilno odločanje je mogoče odpraviti s strokovnim izpopolnjevanjem, pozitivno stigmatizacijo uspešnih uradnikov, sankcioniranjem nezakonitosti in finančnim nagrajevanjem glede na kakovost in obseg dela.

Med upravnimi uslužbenci in državljani je vseskozi obstajala bolj ali manj trdna povezanost in uslužbenci so praviloma delovali kot zagovorniki oziroma zaupniki javnega dobrega. V primeru da je neetično obnašanje postalo sestavni del javne uprave, so to občutili predvsem davkoplačevalci oziroma tisti, katerim so storitve javne uprave namenjene. Takšno obnašanje je privedlo do zmanjševanja državljanske podpore oblasti in njeni upravi ter posredno do uresničevanj javnih politik brez sodelovanja državljanov in do njihovega odkritega nasprotovanja.

Posledica tega so neučinkovitost in visoki stroški izvajanja javnih politik (Bostič, Košir, Rajh, 1997:80).

Demokratski sistemi upravljanja predpostavljajo aktivno vlogo državljanov pri odločanju. Neetično ravnanje upravnih uslužbencev pa jih odvrča od tega. Posledica tega je tudi, da visoko kvalificirani posamezniki ne želijo sodelovati oziroma službovati v javni upravi, predvsem ne v njenem podsistemu državni upravi. Zato mora vsaka demokratska javna uprava oziroma njen menedžment odpraviti vsakršne možnosti zasebnega okoriščenja z javno lastnino oziroma storitvami, ustrezno izobraževati uslužbence v smislu etičnega obnašanja, pripraviti zaželeno smernice delovanja z upoštevanje (ne)zaželenega obnašanja, postaviti etična pravila obnašanja, odkrivati in kaznovati posameznike, ki kršijo etične norme, predpise in podobno.

Za celostno reševanje problema etičnosti v javni upravi moramo biti pozorni na spreminjajoče se odnose med izvoljenimi funkcionarji in upravnimi uslužbenci, določiti moramo meje organizacijske avtoritete in stalno omejevati pojave pretirane hierarhične pokorščine, paziti moramo na stalno usklajevanje različnih interesov, da ne bi prepogosto prihajalo do nepotrebnih konfliktov, spodbujati moramo odkrivanje neetičnega in nezakonitega delovanja, paziti moramo, da ne pride do politizacije javne uprave, in preprečevati politično delovanje pri strokovnem odločanju o določenih problemih (Bostič, Košir, Rajh, 1997:81).

4.1.6.1. Korupcija in javna uprava

Korupcija je eden izmed izrazitejših primerov neetičnega ravnanja, ki se pojavlja v vseh državah in sistemih na različnih ravneh, tako v gospodarstvu, politiki in upravi. Vzroki korupcije so številni in kompleksni. Korupcija je lahko posledica zgodovinskih okoliščin, tradicije socialno kulturnega okolja, lahko se pojavlja pri posamezniku ali v organizaciji. V državah v razvoju se korupcija pojavlja zaradi hitrih gospodarskih in družbenih sprememb, močnih sorodstvenih in etničnih vezi, zaradi monopola države na gospodarskem področju, nizke stopnje razvitosti, nizkih plač v javni upravi, slabe preskrbe z dobrinami ipd.. Med organizacijske vzroke lahko štejemo neustrezen

sistem plač, pomanjkljivo vodenje, neustrezne postopke rekrutiranja in izbire uslužbencev, nizko izobrazbeno raven, slabo disciplino ipd.. Med socialno kulturne vzroke pa lahko uvrstimo razmere v družbi, ki je strpna do korupcije in pomanjkanje politične volje za boj proti njej. V vseh političnih okoljih se korupcija pojavlja tudi zato, ker se javni uslužbenci odločajo po prostem poudarku (Brejc, 2000:73).

Torej na razvoj korupcije v javni upravi vplivajo predvsem ohlapni predpisi, pomanjkanje tako notranjega kot zunanjega nadzora in slabo razvita kultura odgovornosti. Vse to je prisotno tudi v slovenski javni upravi, vendar pa so v teku aktivnosti za izboljšanje predvsem zakonodaje na tem področju.

V Sloveniji se s korupcijo ukvarja urad za preprečevanje korupcije, ki se bo preoblikoval v strokovno službo nove komisije za etiko in integriteto. Vlada, natančneje pravosodno ministrstvo v sodelovanju z notranjim ministrstvom in uradom za preprečevanje korupcije, je pripravila predlog zakona o preprečevanju nasprotja interesov in omejevanju korupcije, ki naj bi opredeljeval ključna področja, ključne funkcionarje in druge, ki jih bo zakon obravnaval, načine preprečevanja korupcije in organizacijsko shemo na področju preprečevanja korupcije. Zakon bo uvedel neodvisno komisijo za etiko in integriteto, ki jo bo imenoval državni zbor, njeni člani bodo tudi strokovnjaki. Funkcionarji ji bodo morali poročati o svojem premoženjskem stanju. Tako naj bi z novim zakonom o preprečevanju nasprotja interesov in omejevanju korupcije prvič zakonsko uredili to področje in prispevali tudi k večji transparentnosti delovanja javnega sektorja.

Ena od nalog obeh neodvisnih organov je nacionalni program za preprečevanje korupcije, ki ga je pripravil urad za preprečevanje korupcije, sprejel pa naj bi ga državni zbor. Cilj vlade je, da se Slovenija na tem področju približa skandinavskim državam. Predlagani zakon sledi priporočilom Evropske unije in Sveta Evrope na področju boja proti organiziranemu kriminalu, korupciji in pranju denarja in po mnenju vlade pomeni prispevek k uveljavitvi občin demokratičnih in civilizacijskih norm. Za učinkovit boj proti korupciji pa ni dovolj le zakonska ureditev, ampak tudi zavest javnosti, državljanov, da korupcija ni sprejemljiva.

Pomembna oblika boja proti korupciji je ustrezno ravnanje s človeškimi viri. Dobro vodenje, urejen pravni status javnih uslužbencev, ustrezne delovne razmere in sistem plač, ki je primerljiv z zasebnim sektorjem čvrst nadzor, vse to v povezavi z etičnimi načeli zmanjšuje možnosti korupcije v javni upravi (Brejc 2000:73). Velik pomen pri odkrivanju in posredno tudi preprečevanju korupcije imajo tudi mediji in civilna družba, vendar pa je za to potrebna transparentnost.

4. 2. Politična kultura v Sloveniji

Za vse države na prehodu, tudi za Slovenijo, velja, da imajo velik zaostanek v politični kulturi oziroma demokratični politični kulturi. Klaus von Beyme (v Brezovšek, 1997:181) Slovenijo po osamosvojitvi po uspešnosti prehoda uvršča med države, ki jih imenuje anokracija. Zanj so značilni protislovni elementi v enem režimu, saj predstavlja zmes med anarhijo in avtokracijo.

Lipset (v Brezovšek, 1997:181) ugotavlja, da je ustvarjanje osnove za množično naklonjenost demokraciji potrebno veliko časa, obenem pa je skladnost med politično kulturo in političnim sistemom nujen pogoj stabilnosti politične ureditve. V postsocialističnih družbah je sicer prišlo do demokratičnih sprememb tako na gospodarskem kot na političnem področju (sistemskih sprememb), ne pa tudi do sprememb režima, saj v večji meri v politični kulturi prevladujejo še vedno tradicionalni vzorci vrednot.

Razpored starih političnih vrednot ne vodi nujno k nastanku novih, prazen prostor pa lahko napolnijo politične nedemokratične vrednote in stališča. Skratka, preobrazba politične kulture običajno poteka v več smereh in v okviru, ki ga opredeljuje obstoječa politična kultura. Slovenska politična kultura, ugotavlja Novak (v Brezovšek, 1997:181), ima tako po eni strani še vedno elemente avtokratske politične kulture, kot so nezaupanje v demokratične politične ustanove, pasivni odnos državljanov do politike in politikov, nevrotičnost, pomanjkanje strpnosti. Po drugi strani pa lahko prepoznamo tudi različne oblike nastajajoče demokratične politične kulture z nacionalno samozavestjo, ki temelji na samostojni državi, vstopanju v Evropsko unijo, zaupanju v sposobnost preživetja naroda in demokratičnosti.

Poleg tega v Sloveniji ne obstaja brezpogojna podpora novi politični ureditvi (Bernik, Toš, Malnar v Brezovšek, 1997:182). Ta podpora je namreč instrumentalna, kar pomeni, da je prej stvar racionalne kot pa moralne izbire. To pa lahko v določenih okoliščinah pripelje do destabilizacije političnega sistema. Takšno, pogojno, sprejemanje demokracije, neskladnost političnih stališč in prisotnost latentnega avtoritarizma so lahko tudi temelj za podporo nedemokratičnim rešitvam.

Pri tem se ukvarjamo s celo vrsto otroških bolezni demokracije, ki so zakonit pojav njene začetne faze, in sicer pretežno strankarska in premalo skupna politika, premalo razvita moderna racionalnost, utrujenost od uresničevanja utopičnih ciljev, pomanjkanje samospoštovanja in spoštovanja drugih, pomanjkanje dialoga, kritičnega mišljenja in soglasja, prevladovanje kratkoročnih, pragmatičnih odločitev pred dolgoročnimi, kult zaslužnosti vodilnih itd. (Brezovšek, 1997:182)

4.3. Upravna kultura v Sloveniji

Kot smo na začetku diplomskega dela opredelili pojem upravne kulture je le-ta preplet organizacijske, politične in menedžerske kulture. Navzven se kaže v odnosu med posameznikom in državo, v odnosu posameznikov do uprave kot organizacije, v odnosu med posamezniki v tej organizaciji in v odnosu do upravnega dela. Jerovšek (Boštlic, Košir, Rajh, 1997:9) navaja, da je razmerje med državo in posameznikom včasih bolj odvisno od upravne kulture, ki se kaže kot moralna drža upravnega uslužbenca, kot od države zapovedanih pravil. V sedanjem času v ospredje stopa predvsem ta človeška moralna podoba javnega uslužbenca. Zato je etika upravnega dela, ki jo bomo obdelali v naslednjem poglavju, ena od sestavin koncepta 3E + E + E (gre za economy - ekonomičnost oziroma smotrnost, effectiveness – uspešnost in efficacy – učinkovitost + equity ali ethics – pravičnost ali etika + environment - okolje), ki se uveljavlja kot eden od načinov reformiranja upravnih sistemov.

V strogo pravnem pogledu je pravna norma tisto primarno sredstvo, prek katere se vzpostavlja stik med državo in državljanom. Že iz oblike in načina pravne norme je mogoče slutiti raven splošne kulture, ki se izraža tudi v upravni kulturi. Ta se ne

odraža samo v odnosu med državljanom in javno upravo, ampak tudi znotraj uprave same (Šturm, 1992:130).

Kovačeva (Ferfila in Kovač, 2000:168) upravno kulturo v Sloveniji opredeljuje s pomanjkanjem skupnih ciljev, poslanstva in vizije, ki jih nadomešča usmerjenost v regulativo in normativo zakonitosti postopkov dela (pravzaprav gre za več partikularnih podkultur); z opaznim rivalstvom med stroko in politiko; z vzdrževanjem pozitivnih vrednot, kot so zakonitost, transparentnost, fleksibilnost, nesamozadostnost z usmerjenostjo k uporabnikom, apolitičnost, odprtost, proaktivnost, in hkratnim obstojem tradicionalnih predpostavk in predsodkov, kot so samozadostnost, nezainteresiranost za potrebe uporabnikov, zaprtost, informacijska zastarelost, hierarhija z omejeno komunikacijo, spolitiziranost; z organizacijsko klimo, katere značilnosti so relativna reaktivnost namesto proaktivnosti (posodabljanje opreme, zanemarjanje človeškega dejavnika), formalizem, spolitiziranost, zlasti v odločujočih delih uprave, le delna usmerjenost k rezultatom in z avtokratičnim stilom vodenja, ki zanemarja sodobne tehnike menedžmenta, še posebno delegiranje in spodbujanje samoiniciative.

Na področju državne in javne uprave je v Sloveniji najbolj prisoten model hierarhične birokratske organizacije. Počasi pa tudi v Slovenijo prodira nova organizacijska paradigma, za katero je značilno opuščanje birokratske organiziranosti, ker ni več učinkovita. Upravne dejavnosti in lokalne skupnosti je mogoče organizirati po načelih sodobnih organizacijskih teorij, po katerih so uporabniki hkrati lastniki in kupci storitev. To pa zahteva tudi nov način vodenja, ki vključuje vodilne sposobnosti, usmerjenost k skupinskemu delu in k ljudem, ki so sposobni delati po projektih in s sposobnostjo komuniciranja. Osnovna značilnost nove organiziranosti upravne dejavnosti pa je njena procesna naravnost (Brezovšek, 1997:183).

Reformiranje javne uprave in uvajanje prvin javnega sektorja pa spreminja tudi upravno kulturo. Kultura javnega in kultura zasebnega sektorja se v marsičem razlikujeta, od odprtosti do okolja, usmerjenosti dela v spoštovanje zakonitosti ali doseg dobička. Čeprav je vodilo javne uprave javna korist, kar ji preprečuje, da bi popolnoma prevzela filozofijo zasebnega sektorja, se v javni sektor lahko uvaja

nekatera načela zasebnega sektorja kot odgovor na hitro spreminjajoče okolje, kompleksnost nalog in zahtev uporabnikov storitev javne uprave. Toge tradicionalne birokratske organizacije se ne morejo več zadovoljivo odzivati na socialno resničnost, zato je uresničevanje načrtanih politik in nadzor na izvajanjem le teh neučinkovito.

Pri organiziranju upravnih dejavnosti je v Sloveniji prisoten prevelik vpliv politike. Upravni delavci bi morali biti zunaj boja za oblast, to pomeni zunaj političnih strank in se ne bi smeli ukvarjati s politiko, a je v praksi uprava preveč spolitizirana. Reforma javne uprave naj bi pripomogla tudi k večji politični nevtralnosti uprave. Nov zakon o javnih uslužbencih, ki je stopil v uporabo 28. junija 2003, pa sledi tej ključni potezi reforme. Politična funkcionarja bosta namreč po naslednjih parlamentarnih volitvah v ministrstvih le minister in en državni sekretar. Upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju bodo vodili direktorji oziroma usposobljeni upravni menedžerji, strokovno delo na področju upravljanja, kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov pa bodo opravljali sekretarji.

V slovenski politični in upravni kulturi lahko na eni strani zasledimo tudi takšne elemente, ko so pripisovanje krivde za svoje slabosti drugim, pomanjkanje duha zakonov, dajanje prednosti kratkoročnim ciljem pred dolgoročnimi, odpor do sprememb, antiintelektualizem in drugo. Na drugi strani pa se poudarja ključna strateška področja namesto razvojnih planov, razvija partnerstva, premika k rezultatom in učinkom ter upravljanju različnosti in vpeljuje fleksibilnosti in decentralizacije brez fragmentacije.

Brezovšek (1997:184) poudarja, da je »/.../ namesto distributivne in pragmatične naravnosti vlade potrebna razvojna in vizionarska vlada, ki je v ospredju procesa sprememb z vodenjem, iniciativo, inovativnostjo in menedžmentom«. Ravno pomanjkanje kulturne infrastrukture kot podpore birokratske strukture je tisto, kar vodi k upravljanju po volji uradnikov in prispeva k včasih nepravilni negativni oznaki slovenske upravne kulture.

Po razsežnostih upravno-politične kulture prevladujejo hierarhija nad enakostjo, prisila nad svobodo (čeprav v bolj posrednih oblikah kot prej) ter lojalnost do manjših

skupin, strank nad obveznostmi in dolžnostmi do celote. Četrty vidik upravno-politične kulture je prav stopnja (ne)zaupanja do drugih in do političnih in upravnih ustanov. Za upravno-politične institucije je značilno, da se razmerja zaupanja in nezaupanja oblikujejo v odnosu do institucij, ki zagotavljajo red in celovitost sistema (policija, vojska), so individualizirane in predstavljene skozi posameznika (predsednik republike, vlade) in v odnosu do klasičnih političnih institucij, ki so nosike političnega odločanja (parlament, vlada).

Stopnja zaupanja ali nezaupanja v upravno-politični kulturi je pomembna tudi za določitev upravne moči (oblasti). S kombinacijo zaupanja v druge (posameznike) in zaupanja v politične institucije dobimo naslednjo ideal-tipsko shemo.

Shema 4. 1.: Upravna moč

		Zaupanje v druge	
		Visoko	Nizko
Politično zaupanje	Visoko	Šibka upravna moč	Zmerna upravna moč (pozitivni učinki)
	Nizko	Zmerna upravna moč (negativni učinki)	Velika upravna moč

Vir: (1997) Brezovšek, Marjan: Upravna kultura v Sloveniji V: Brezovšek, Marjan (ur.). Politološki dnevi - zbornik referatov, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 186.

Slovenska kultura nezaupanja in dvoma v družbenopolitične ustanove in nizka stopnja medosebnega zaupanja Slovenijo uvrščajo v desni, spodnji kvadrat, kjer

obstaja relativno visoka moč (oblast) uprave. Med industrijskimi državami pa sta takšnemu modelu blizu Francija in Italija. V takšnem modelu je uprava fragmentirana, ideološko obarvana in medsebojno blokirana. Takšne težave so deloma funkcija institucij samih, deloma pa tudi funkcija vrednote družbe, ki bolj poudarjajo družino in individualne vloge kot pa vlogo vlade (Brezovšek, 1997:186).

V Sloveniji je prevladujoč negativen trend v izražanju zaupanja v državne institucije od leta 1991. Pozitiven trend v izražanju zaupanj pa velja za človekovo neformalno (družina, sorodstvo), kulturno in gospodarsko okolje. Če opazujemo spremembe v izražanju zaupanja v institucije v izhodiščnem letu 1991, ugotovimo, da so takrat uživale visoko oziroma srednje zaupanje, danes pa se je to občutno zmanjšalo. Najočitnejše je to pri državnem zboru, policiji, predsedniku republike, vojski, vladi in drugem. Institucije na ideološkem področju (politične stranke, sindikati, cerkev) pa so ohranile nizko izhodiščno zaupanje ali pa so ga še poslabšale (Toš, 1999:245 – 247).

6. Ugotovitve in zaključek

Naj v zaključku potrdimo hipotezo, ki smo si jo zastavili v uvodu. Nova vloga države in s tem tudi njene uprave, ki je pomembna za razvoj celotne družbe, uvaja spremembe v upravni sistem. Tako kot se spreminja politika neke države se spreminjajo tudi kulturne vrednote v družbi in obratno. Temu sledi tudi uprava in njena organizacijska kultura kot sestavni del državnega sistema. Ugotovimo, da je upravna kultura v medsebojni povezavi s politično in družbeno kulturo države.

Slovenska upravna kultura ima značilnosti upravnih kultur na prehodu iz klasičnih, birokratskih upravnih sistemov v sodobne upravne sisteme. Nove potrebe, vrednote in pričakovanja narekujejo spremembe, ki vodijo v večjo strokovnost, politično nevtralnost, preglednost, učinkovitost in usmerjenost k uporabnikom. Vse to pa se še vedno prepleta z ostanki prejšnjega sistema, ki tudi preprečujejo hitro napredovanje sprememb. Torej sta upravna kultura in reforma upravnega sistema tesno povezana, saj se s spreminjanjem upravnega sistema spreminja upravna kultura in obratno. Nove vrednote, zahteve, potrebe ljudi in nova vloga države narekujejo tudi spremembe upravnega sistema. Zato bo le organizacijska kultura, ki vsebuje enotno razumevanje in sprejemanje vloge in ciljev javne uprave in njenih sestavnih elementov, lahko dosegla svoj stil in vzorce obnašanja, ki bodo sprejemljivi za javnost in v skladu z njeno vlogo v družbi.

Reforma javne uprave v Sloveniji poteka počasi in vsebuje tudi nekatere sodobne pristope k reševanju problemov kot jih narekuje NUJS in s tem upravljanje v javnem sektorju skuša približati upravljanju v zasebnem sektorju. Pri spreminjanju javne uprave iz tega birokratske v sodobno odprto, uporabniku prijazno upravo naletimo na šibke točke, kot so nezavedanje poslanstva v družbi, neupoštevanje uporabnikov ter togost in odpor do sprememb.

Paket reformnih zakonov (Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o javnih agencijah) zaokroža zakonodajni del reforme slovanske javne uprave in s tem postavlja le okvir za doseganje zastavljenih ciljev. Tu pa nastopi tudi upravna kultura oziroma javni uslužbenci in njihov odnos do

organizacije, dela in družbe nasploh, saj o uspešnem, učinkovitem in odgovornem delovanju uprave ne moremo govoriti, če ne obstaja harmonija delovanja posameznika in upravne organizacije. Skratka spremeniti se mora tudi miselnost ljudi v upravnem sistemu in v družbi, da bo država lahko posodobila enega njenih ključnih konstitutivnih elementov.

Zakona o javnih uslužbencih v slovensko upravo vnaša številne rešitve, ki bodo po našem mnenju vplivale na upravno kulturo in etiko javnih uslužbencev. Seveda se to ne bo zgodilo čez noč. Zakon sam po sebi namreč ne bo prinesel učinkovitejše in bolj racionalne uprave, zato ga je nujno povezati z drugimi že sprejetimi in še načrtovanimi reformnimi zakoni. Če bo nova zakonodaja upoštevana dosledno, se lahko nadejamo dvigu strokovnosti z ločitvijo stroke od politike in večjemu ugledu javne uprave med uporabniki njenih storitev. Zato bi bilo zanimivo spremljati učinke zakona in druge spremljajoče zakonodaje na etiko v javni upravi in upravno kulturo.

LITERATURA IN VIRI

Knjige in članki

- Bostič, Alojz, Košir, Matej in Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela. Paco, Ljubljana.
- Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. VUŠ, Ljubljana, stran 65 – 76.
- Brezovšek, Marjan (1996): Teoretični pojem uprave. Teorija in praksa, letnik 33, št. 6 stran 997 – 1008.
- Brezovšek, Marjan (1997): Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, Marjan (ur.). Politološki dnevi - zbornik referatov, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 175 – 186.
- Brezovšek, Marjan (2001): Teoretični pojem uprave. V: Vlaj, Stane (ur.): Uvod v javno upravo. VUŠ, Ljubljana, stran 49 – 60.
- Dobovšek, Bojan (2002): Korupcija v javni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve RS, Ljubljana.
- Ferfila, Bogomil in Kovač, Polonca (2000): Javne politike in javna ekonomika. FDV, Ljubljana.
- Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. FDV, Ljubljana.
- Južnič, Stane (1989): Politična kultura. Obzorja, Maribor, stran 11 – 13.
- Kaase, Max in Newton, Keneth (1999): Zaupanje v vlado in Toš, Niko (1999): Zaupanje Slovencev v demokratični sistem. Liberalna akademija in Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana, stran 237 – 258.
- Kickert, Walter J. M. (ur.) (1997): Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar Publishing Limited, Lyme.
- Kooiman, Jan (1993) (ur.): Modern Governance, New Government Interactions. Sage Publications, London.
- Kos, Borivoj (1998): Etika in reforma javne uprave v državah OECD. Javna uprava, let. 34, št. 2, stran 265 – 276.
- Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, stran 279 – 293.

- Kovač, Polona, Stanonik, Bojan (2000): Reforma slovenske javne uprave: interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. Teorija in praksa, letnik 27, št. 2, stran 316 – 329.
- Lane, Jan-Erik (1997): Public Sector Reform, Rationale, Trends and Problems. Sage Publications, London.
- Mesner – Andolšek, Dana (1995): Organizacijska kultura. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Pirnat, Rajko (1994): Etika uprave v postsocializmu. V: Videtič, Jernej in Senčar, Igor (ur.). Zbornik Slovenija – vrednote in prihodnost. ŠOU, Slovenski akademski klub, Ljubljana, stran 55 – 67.
- Rakočevič, Slobodan, in Bekeš, Peter (1994): Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje, druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, stran 9 – 29.
- Rus, Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države. FDV, Ljubljana.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika, DZS, 1998, Ljubljana.
- Stanič, Janez, Macura, Dušan (ur.) (1992): Demokracija in politična kultura. Enajsta univerza, Ljubljana.
- Stanonik, Bojan (2000): Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, stran 294 – 315.
- Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (2001): Kaj je uprava in kaj upravljanje. V: Vlaj, Stane (ur.): Uvod v javno upravo. VUŠ, Ljubljana, stran 11 – 33.
- Šturm, Lovro (1992): Pomen upravne kulture pri vzpostavljanju profesionalne javne uprave. Vestnik za javno upravo, let. 28, št. 3 – 4, stran 129 – 133.
- Trpin, Gorazd (1997): Preobrazba slovenske javne uprave. V: Brezovšek, Marjan (ur.). Politološki dnevi - zbornik referatov. Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 159 – 175.
- Videtič, Jernej, Senčar, Igor (ur.) (1994): Zbornik Slovenija – vrednote in prihodnost. ŠOU, Slovenski akademski klub, Ljubljana.
- Virant, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. VUŠ, Ljubljana.
- Wright, Vincent (1997): The Paradox of Administrative Reform. V: Kickert, Walter J. M. (ur.): Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar Publishing, Lyme, stran 7 – 13.

Pravni viri

Ustava RS (1997). Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Zakon o javnih uslužbencih. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, Uradni list št. 56/02.

Zakon o splošnem upravnem postopku. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, Uradni list št. 80/99.

Splet

Spletne strani urada za organizacijo in razvoj uprave, <http://www.mnz.si/si/141.php>
(26. 6. 2003)

Poročilo varuha človekovih pravic, <http://www.varuh-rs.si/> (26. 6. 2003)