

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MATEJA DEL FABRO

Mentor:izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

NEVTRALNOST DRŽAVNE IN JAVNE UPRAVE

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

NEUTRALNOST DRŽAVNE IN JAVNE UPRAVE

Rdeča nit diplomske naloge je nevtralnost državne in javne uprave. Najprej je obravnavana politična nevtralnost javne uprave, kar pomeni predvsem, da javna uprava pri svojem delu temelji na strokovnosti in se ne podreja političnim vplivom. Vendar je upravni sistem sestavni del političnega sistema vsake države, torej sta tudi javna uprava in politika neizbežno povezani in odvisni druga od druge. Tesna povezanost med njima prihaja v sodobnih demokracijah najbolj do izraza na najvišjih nivojih upravnega in političnega aparata, predvsem na ministrskih položajih. V nalogi je obravnavana tudi nevtralnost oziroma nepristranskost javne uprave v odnosu do uporabnikov. Tukaj igra pomembno vlogo etika delovanja javnih uslužbencev, saj spoštovanje etičnih načel in predpisov omogoča pravičnejšo in bolj nepristransko javno službo. K večji nevtralnosti javne uprave v Sloveniji in tudi drugje so veliko pripomogle reforme javne uprave in spremembe zakonodaje na tem področju – v Sloveniji predvsem sprejetje novega zakona o javnih uslužbencih, kar je tema zadnjega dela naloge.

Ključne besede: *nevtralnost, javna uprava, politika, etika, reforma javne uprave*

NEUTRALITY OF STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION

The main topic of this thesis is neutrality of state and public administration. The first part deals with political neutrality of public administration, which means that public administration's work is based mainly on professionalism and is not under political influence. Still, the administration system is part of the country's political system, which means that public administration and politics are inevitably connected and mutually dependent. Tight connection between them in modern democracies comes forward mostly on higher levels of administrative and political structure. Thesis deals also with the neutrality of public administration towards users of its services. In this relationship ethic of public servants plays important role. Respect for law and ethic rules ensures just and neutral public service. Substantial contribution in ensuring neutral public administration in Slovenia and other countries was made by public sector reforms and changes of legislations. Respectively, in Slovenia an important step on this way was adoption of *Public servants act*, which is presented in last part of theses.

Key words: *neutrality, public administration, politics, ethics, public sector reform*

KAZALO

UVOD.....	6
1. TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	9
1.1 NEVTRALNOST	9
1.1.1 Nevtralnost v javni upravi	10
1.2 UPRAVA, UPRAVLJANJE	11
1.3 JAVNA UPRAVA, DRŽAVNA UPRAVA.....	14
1.3.1 Uprava v državni ureditvi Republike Slovenije	15
1.3.2 Značilnosti sodobne javne uprave	17
1.4 JAVNI USLUŽBENCI, JAVNI SEKTOR.....	19
1.5 POLITIČNI FUNKCIONARJI	20
1.6 ETIKA	21
2. NEVTRALNOST JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE V ODNOSU DO POLITIKE ..	22
2.1 POLOŽAJ JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE V SISTEMU DELITVE OBLASTI	22
2.1.1 Državna oblast, državne funkcije, državni organi	22
2.1.2 Delitev oblasti	23
2.1.2.1 Značilnosti delitve oblasti in parlamentarnega sistema v Sloveniji	25
2.2 UPRAVA - POLITIKA	26
2.2.1 Odnosi med politiko in upravo	26
2.2.2 Viri moči uprave	31
2.2.3 Viri moči politike	33
2.2.4 Razmerja med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji	33
2.2.5 Politizacija javne uprave	36
2.2.5.1 Vpliv političnih strank na upravo	40
3. NEVTRALNOST OZIROMA NEPRISTRANSKOST JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE V ODNOSU DO UPORABNIKOV	42
3.1 VLOGA ETIKE PRI VZPOSTAVLJANJU NEPRISTRANSKOSTI V JAVNI UPRAVI	42
3.1.1 Etični kodeks javnih uslužbencev	44
3.1.2 Odnos delavcev javne uprave do etičnih vprašanj	46

4. POMEN REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE ZA VZPOSTAVITEV NJENE VEČJE NEVTRALNOSTI	47
4.1 SPREMEMBE, KI JIH JE PRINESEL ZAKON O JAVNIH ULUŽBENCIH ...	49
4.1.1 Ločitev političnih položajev od upravnih	52
4.1.2 Zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim bolj objektivnih merilih strokovne usposobljenosti- uvedba Uradniškega sveta ...	54
4.1.3 Spremembe zakona o javnih uslužbencih po parlamentarnih volitvah 2004	55
SKLEP	58
SEZNAM LITERATURE	60

UVOD

Z javno upravo se srečujemo tako rekoč na vsakem koraku in v vsakem življenjskem obdobju. Njene storitve potrebujemo tako ob temeljnih življenjskih prelomnicah, kot so rojstvo otroka, poroka ali prva zaposlitev, kot tudi v vsakdanjem življenju, ko si recimo urejamo osebne dokumente ali si po opravljenem voznškem izpitu uredimo voziško dovoljenje. Žal so naše izkušnje z delovanjem upravnega aparata večkrat negativne in ravno zato je pomembno, da sodobna javna uprava teži k večji transparentnosti, politični nevtralnosti in nepristranskosti, približevanju storitev uporabniku, itd. To so danes temeljne smernice delovanja javne uprave tako po svetu, kot pri nas.

Zaradi vse hitrejšega družbenega in tehnološkega razvoja v razvitem svetu postaja tudi vodenje in upravljanje države vse kompleksnejša in zahtevnejša naloga, ki terja ogromno strokovnega znanja in izkušenj z različnih področij. Posledica tega je nenehna rast javne uprave, kar je tipičen pojav v sodobnih demokracijah. Država mora zato zagotoviti profesionalno, strokovno in učinkovito javno upravo, ki bo pri svojem delu samostojna in politično nevtralna, saj bo le tako sposobna enake učinkovitosti ne glede na večkratne menjave oblasti. Nevtralnost javne uprave pa ne pomeni zgolj njene neodvisnosti od političnih vplivov, temveč tudi njeno nevtralno, nepristransko in enakopravno obravnavanje vseh državljanov, kar je tudi eno temeljnih načel demokracije.

Načelo nevtralnosti in nepristranskosti je zato eno temeljnih načel delovanja sodobnih upravnih sistemov, ki ga določa tudi slovenska zakonodaja s področja javne uprave in njenih uslužbencev. Ker pa je zakon eno, njegovo izvajanje pa drugo, je vprašanje, kako zagotoviti, da bo javna uprava tudi v praksi delovala po tem načelu in ga dosledno upoštevala. Je to sploh mogoče doseči in ali je s strani državne oblasti to sploh zaželeno? Koliko sta uprava in politika povezani in odvisni druga od druge ter kakšna je vloga etike pri zagotavljanju nevtralnosti javne uprave?

Cilj in namen diplomskega dela je, odgovoriti na ta in še na nekatera druga podobna vprašanja. V okviru tega bom preverila resničnost naslednjih hipotez:

- Cilj sodobnih upravnih ureditev je ločitev stroke od politike in tako zagotoviti učinkovite in kakovostne javne storitve, vendar je v praksi to zelo težko doseči, saj politika v veliki meri vpliva na delovanje uprave in obratno.
- Sprejetje nove zakonodaje s področja javne uprave v Sloveniji je pripomoglo k njeni večji nevtralnosti, tako v smislu večje neodvisnosti od političnih institucij, kot v odnosu do uporabnikov njenih storitev.
- V javni upravi ima pri zagotavljanju nepristranskosti in enakosti v odnosu do uporabnikov velik pomen vzpodbujanje k etičnosti delovanja javnih uslužbencev.

Diplomska naloga je sestavljena iz štirih temeljnih poglavij, uvoda in zaključka.

V prvem poglavju so definirani in obrazloženi nekateri temeljni obravnavani pojmi, kot so: nevtralnost, uprava (javna, državna), javni uslužbenci, politični funkcionarji, etika itd. Obravnavane so tudi temeljne značilnosti in naloge sodobne javne uprave ter problemi, s katerimi se sooča.

Drugo poglavje obravnava nevtralnost javne uprave v odnosu do politike. Za razumevanje delovanja javne uprave in njenega odnosa do politike je najprej predstavljen položaj uprave v sistemu delitve oblasti. Nato so podrobneje obravnavani in analizirani odnosi med politiko in upravo, viri moči uprave nasproti politiki in obratno, odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji ter problem politizacije javne uprave in znotraj tega vpliv političnih strank na delovanje javne uprave.

Vsebina tretjega poglavja je nevtralnost oziroma nepristranskost javne uprave v odnosu do uporabnikov. Poudarjena je predvsem vloga etike in etičnega kodeksa pri zagotavljanju enakopravnosti do državljanov, ne spuščam pa se v analizo odnosov javne uprave do uporabnikov z vidika Zakona o upravnem postopku ali kakšnih drugih podobnih predpisov.

Četrto poglavje predstavlja pomen reforme slovenske javne uprave z vidika zagotavljanja njene večje nevtralnosti. Orisane so ključne stopnje in značilnosti reforme, podrobneje pa je razdelan in analiziran Zakon o javnih uslužbencih kot je bil sprejet leta 2002, predvsem vsebine, ki se nanašajo na nevtralnost javnih uslužbencev ter njegove spremembe na tem področju po volitvah 2004.

Sledi še zaključek s sklepnimi ugotovitvami.

Metodologija raziskovanja temelji na primarnih in sekundarnih virih. Z zbiranjem, analizo in interpretacijo primarnih virov (razni zakoni, podzakonski akti in kakšni drugi pravilniki in predpisi) in z zbiranjem, analizo in interpretacijo sekundarnih virov (samostojne publikacije, razni strokovni in časopisni članki) bom poskušala prikazati različna mnenja, teorije in vidike različnih strokovnjakov o obravnavani temi. Poleg omenjenih pa bom uporabila tudi nekatere internetne vire.

1. TEORETIČNA IZHODIŠČA

Za lažje razumevanje besedila diplomske naloge bomo najprej opredelili temeljne obravnavane pojme, kot so: nevtralnost, uprava, upravljanje, javna uprava, državna uprava, javni uslužbenci, politični funkcionarji, javni sektor, etika, itd.

1.1 NEVTRALNOST

Pojem nevtralnosti v teoriji zasledimo predvsem z vidika države in njenega mednarodnega položaja. Čeprav pojem nevtralnosti ni nov, pa je bilo njegovo razumevanje v različnih časovnih obdobjih različno. Zgodnje predstave o nevtralnosti so bile, posebej v razumevanju njenega pravnega statusa, precej različne od sodobnih, saj »je bila 'nevtralnost', definirana kot nevpletenost v boj za življenje in prevlado, začasno politično dejstvo, ni pa bila razumljena kot pravni status« (Rubin 1988: 9).

V preteklosti je nevtralnost za nekatere države predstavljala učinkovito varnostno politiko, vendar je status nevtralnih držav povezan s priznanjem nevtralnosti s strani drugih držav. Tako je nevtralnost neke države lahko razglašena z večstransko mednarodno pogodbo ali z ustavnim določilom, združenim s priznanjem velesil. Nevtralnost je bila v nekaterih evropskih državah, kot so: Avstrija, Švica, Švedska, Finska in Irska, vzpostavljena v določenih zgodovinskih okoliščinah in še danes v Evropi nevtralnost dejansko ohranjajo samo države, ki so ta status pridobile v preteklosti. Ob tem pa jim v novih razmerah ta status predstavlja določene probleme za njihovo aktivno varnostno politiko v mednarodni skupnosti, ki se seveda sooča z drugačnimi grožnjami kot v preteklosti. Avstrija, Irska, Finska in Švedska, ki so članice EU, skupaj s Švico sodelujejo v programu Partnerstvo za mir zveze NATO in v okviru tega razvijajo varnostno sodelovanje ter se vključujejo v vojaške in druge aktivnosti za obvladovanje kriz. Vse to pa od njih zahteva, da se v določeni meri odrekajo tradicionalni nevtralni drži.¹

Nevtralnost je tako lahko predstavljala učinkovito varnostno politiko v razmerah, ko so obstajale vojaške grožnje ali jasno razpoznavna nasprotujoča zaveznitva, manj

¹ Dostopno na <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/nacionalna-varnost/nevtralnost/>

učinkovita pa je v današnjih razmerah, ko so poglavitni viri groženj drugačni in države svojo varnost zagotavljajo predvsem s sodelovanjem.²

Tudi Leksikon Cankarjeve založbe (1994: 701) opredeljuje nevtralnost v povezavi z mednarodnim pravom in pomeni pravni in politični položaj neke države, ki v primeru vojne v njej ne sodeluje in ne daje pomoči vojskujočim se stranem.

Nevtralnost v vsakdanji rabi pa lahko razumemo kot nepristranskost, neodvisnost ali tudi neopredeljenost do določenih vrednot (npr. vere, politike) in tudi kot enakost oziroma enakopravnost v odnosu do ljudi. To je stanje, ko se ne postavljamo na nobeno stran oziroma ko ne zavzamemo stališča ne ene, ne druge strani, ampak se ravnamo po nekih splošno sprejetih družbenih normah ali smernicah.

1.1.1 Nevtralnost v javni upravi

Nevtralnost javne (državne) uprave pomeni predvsem njeno neodvisnost in samostojnost v delovanju, kar terja visoko strokovno usposobljenost zaposlenih. V javni upravi lahko nevtralnost zasledimo predvsem na dveh ravneh:

1. v odnosu do politike in nosilcev politične oblasti, kjer nevtralnost pomeni njeno relativno neodvisnost od političnih institucij – to je t.i. »politična nevtralnost« javne uprave
2. nevtralnost oziroma nepristranskost v odnosu do državljanov kot uporabnikov njenih storitev – pomeni »enak in nediskriminatorni odnos do državljanov, ne glede na politična, verska in filozofska prepričanja ali druge značilnosti ljudi«, s tem pa »zagotavlja dejansko enakost državljanov in je popolno nasprotje arbitrarne oblasti in klientelizma« (Kren v Brezovšek, Haček 2004: 5).

Brejc (2000: 233) piše, da politično nevtralna uprava kot pojem v čisti obliki v praksi ne obstaja. Govorimo lahko le o relativni politični nevtralnosti uprave.

² Dostopno na <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/nacionalna-varnost/nevtralnost/>

Tudi Bučar (1981: 71) meni, da uprava »ne more biti politično nevtralna, ker to nasprotuje samemu njenemu bistvu. Lahko pa je »bolj« ali »manj« politično nevtralna«. Dalje piše (prav tam), da »je uprava lahko nevtralna, kadar ima čim manj opraviti z vrednostnim sistemom, o katerem so v družbi nasprotja«, to je takrat, ko »dela na temelju vrednostnih premis, ki so implicitno splošno sprejete v družbi«.

1.2 UPRAVA, UPRAVLJANJE

V ljudskem pojmovanju se uprava povezuje predvsem s pojmom administracija in birokracija in za povprečnega človeka predstavlja manj pomembno in celo škodljivo pisarniško dejavnost. Takšno pojmovanje je zmotno, saj je uprava mnogo kompleksnejši pojem, ki ga je nemogoče opredeliti zgolj z eno trditvijo. Obstaja namreč toliko razlag, koliko je avtorjev, ki so se ukvarjali s pojmom uprava in upravljanje.

Šmidovnik (1985) je opredelil več teorij, ki razlagajo upravo in upravljanje:

1. Organizacijska teorija ameriških avtorjev Simona, Smithburga in Thompsona označuje upravo kot organizatorično »dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo neki skupen cilj oziroma neko skupno nalogo« (Šmidovnik 1985: 27). Nadalje je to teorijo razvil Vavpetič, ki razlaga, da je uprava v vsaki organizaciji nujno potrebna dejavnost, saj omogoča opravljanje temeljnih nalog organizacije. Ugotavlja, da je vsaka organizacija ustanovljena za opravljanje določene dejavnosti, kar imenuje temeljne naloge organizacije. Razen tega pa obstaja tudi nekakšen pomožni delovni proces oziroma upravna dejavnost organizacije, ki skrbi, da se temeljne naloge sploh lahko izvršujejo. Za upravo je značilno, da je pomožna strokovna dejavnost, ki ne more obstajati sama zase, ampak obstaja le tam, kjer je prisotna določena organizirana dejavnost.

2. Fayolova teorija uprave je nekoliko starejša, a že jasno nakazuje bistvo uprave. Upravo je opredelil kot eno izmed funkcij organizacije, katere centralni element je ukazovanje, smisel vseh elementov pa je v vodenju organizacije. Značilna je hierarhija odnosov v organizaciji, saj lahko vodi oziroma ukazuje le tisti, ki ima moč.

3. Sistemska teorija temelji na tem, da so vse stvari sestavljene iz delov, ki v različnih razmerjih in oblikah tvorijo sisteme. Ločimo odprte in zaprte sisteme, pri čemer se v družbenih vedah uporablja predvsem teorija odprtih sistemov, za katere je značilna interakcija, menjava z okoljem po vzorcu input – obdelava – output. Sistemske interakcije v naravi tečejo avtomatično in ustvarjajo določeno ravnotežje ali ekvivalenco. Za upravljanje oziroma upravni sistem je bistveno zavestno človekovo usmerjanje sistemskih interakcij v družbenih sistemih in med njimi za doseg določenih ciljev.

4. Kibernetiko - informacijska teorija³ sloni na sistemski teoriji in pomeni vodenje sistemov proti določenim ciljem po načelu samoregulacije. Upravljanje obravnava kot akcijo, ki naj bi sama sebe uravnavala ali popravljala na poti k določenim ciljem. Bistvo upravljanja po tej teoriji je v predelavi informacij v odločitve, ki jih organizacija sprejema.

Šmidovnik je po shemi Talcotta Parsonsa opredelil tudi več nivojev upravljanja v družbenih sistemih:

- Institucionalna raven: najvišji nivo upravljanja, kjer se sprejmejo odločitve pretežno splošnega značaja, ki so bistvene za delovanje organizacije, saj se z njimi določa politika organizacije in predstavljajo izhodišče za nadaljnji potek upravljanja.
- Instrumentalna raven: tehnično strokovna raven upravljanja, kjer se odloča o konkretnih strokovnih vprašanjih. Gre za odločanje o tem, kako doseči cilje, postavljene na prvem nivoju upravljanja.
- Izvršilna raven: postavljeni cilji in načini za njihovo uresničitev se oblikujejo v konkretno izvedbeno akcijo, kjer se jih usmerja, usklajuje in nadzoruje.
- Tehnična raven: gre za neposredno izvrševanje akcije, kjer se ustvarjajo dobrine, ki jih organizacija posreduje svojemu okolju.

³ “Kibernetika je veda (znanost) o upravljanju kompleksnih (sestavljanih) sistemov, ki temelji na ideji samoregulacije” (Šmidovnik 1985: 32).

Proces upravljanja se od tu dalje nadaljuje s povratno informacijo, ki poteka nazaj do institucionalne in ostalih ravni in pristojne organe sproti seznanja s potekom akcije. Upravljanje je v tem primeru sklenjen krožni informacijski proces, ki se nikjer ne začne in nikjer ne konča.

Šmidovnik ločuje pojma uprava in upravljanje. Upravo pojmuje kot organizacijsko enoto, ki opravlja strokovno dejavnost upravljanja. Proces upravljanja pa loči na politično upravljanje in strokovno upravljanje, pri čemer se prvo dogaja na institucionalni, drugo pa na instrumentalni ravni. Upravljanje na institucionalni ravni v »družbenopolitičnih skupnostih tradicionalno označujemo kot zakonodajo« (Šmidovnik 1985: 47), upravljanje na instrumentalni ravni pa »označujemo preprosto kot (strokovno) upravo« (Šmidovnik 1985: 47).

Tudi Bučar ločuje pojma uprava in upravljanje. Pravi, da je upravljanje »poleg političnega procesa temeljna sestavina upravnopolitičnega procesa« (v Rakočević in Bekeš 1994: 13). Sestoji tako iz odločanja o ciljih kot iz odločanja o sredstvih za doseg teh ciljev, pri čemer se uprava nanaša na odločanje o sredstvih in predstavlja strokovno pomoč procesu upravljanja. Bistvo je v odločanju, pri čemer ločimo dva pojmovanja uprave:

1. uprava v organizacijskem smislu ali formalna uprava je sistem fizičnih ali pravnih oseb, odgovornih in pooblaščenih za odločanje na posameznem področju;
2. uprava v materialnem smislu pa je sam proces sprejemanja odločitev, torej odločanje kot posebna dejavnost.

Brezovšek (2001: 50) upravo in upravljanje s teoretičnega vidika opredeljuje kot celostna pojma, ki zajemata tako upravljanje s stvarmi, to je »opravljanje dejavnosti tehnološke regulacije delovnega procesa na podlagi specializiranih izkušenj in znanja«, kot upravljanje z ljudmi, to so avtoritativne dejavnosti, ki se opravljajo s pomočjo politične oblasti in prisile. Izhodišče za opredelitev teoretičnega pojma uprave je delitev oblasti, kjer se uprava pojavlja kot ena izmed funkcij državne oblasti, in sicer kot upravna funkcija države.

Brejc (2000: 14–15) upravo ali upravno dejavnost pojmuje kot dejavnost, ki poteka v organizaciji in omogoča potek njene temeljne dejavnosti. Potrebna je zato, da organizacija sploh lahko deluje. Delimo jo na javno in poslovno. Prva se nanaša na organe in organizacije javnega značaja, druga, poslovna uprava, pa je del podjetja, ki omogoča izvajanje njegove osnovne dejavnosti. Z upravo je tesno povezan tudi pojem administracija - to je tisti del uprave, ki se nanaša na pisarniško poslovanje.

1.3 JAVNA UPRAVA, DRŽAVNA UPRAVA

Kot že ime pove, se javna uprava nanaša na javne zadeve, točneje na odločanje v javnih zadevah, zanjo pa veljajo enake značilnosti kot za upravo na splošno (Bučar, 1969: 39, 57). Je neposredno vezana na državo kot najširšo javnopravno skupnost, saj predstavlja njen strokovno izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega država izvršuje svoje cilje in dosega svoje koristi (Virant 2001: 40). Za vse zaposlene v javni upravi je značilno, da so javni oziroma državni uslužbenci.

V teoriji zasledimo ožji in širši pomen pojma javna uprava. Definicijo, po kateri javna uprava »vključuje državno upravo in del javnih služb«, lahko tako razumemo kot ožje razumevanje pojma. (Šmidovnik 1985: 129–130) Hkrati pa isti avtor (prav tam) nadaljuje, da lahko javna uprava vključuje »tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami. Torej vključuje vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin.« To pa je že širše razumevanje pojma javna uprava.

Široko pa je tudi razumevanje javne uprave v Strategiji nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005⁴ (1), ki v prvi točki opredeljuje javno upravo kot »celoto organov državne uprave, uprav lokalnih skupnosti in oseb javnega prava (javnih agencij in javnih zavodov), ki izvajajo upravne naloge po javnem pooblastilu.«

⁴ Dostopno na:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf

Javna uprava opravlja strokovne dejavnosti, ki se morajo opravljati poklicno v skladu s pravili posamezne stroke, za kar je potrebna šolska izobrazba ustrezne smeri in strokovne izkušnje, ki se pridobijo z delom. Temeljni funkciji javne uprave v sodobnih demokratičnih državah sta sodelovanje oziroma svetovanje pri oblikovanju politik (policy-making), to je zagotavljanje strokovne podpore političnemu odločanju in izvajanje sprejetih politik, kar pomeni izvrševanje sprejete politike z upravnimi predpisi, posamičnimi akti in dejanji (Noč 2006: 18).

Tudi za državno upravo veljajo značilnosti, ki veljajo za upravo nasploh. Predstavlja sestavni del državne organizacije in preko državnih upravnih organov opravlja določene naloge države (Rakočevič in Bekeš 1994: 155).

Državna uprava izvršuje odločitve predstavniških in vladnih organov in s svojo strokovno dejavnostjo omogoča, da lahko ti organi sprejemajo odločitve in oblikujejo politike.

V Sloveniji so organi državne uprave ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote (ZJU, 6. člen).

1.3.1 Uprava v državni ureditvi Republike Slovenije

Glede uprave je v Ustavi Republike Slovenije (120. – 121. člen) zapisano, da je delo upravnih organov samostojno in se opravlja v okviru in na podlagi ustave in zakonov, naloge uprave opravljajo ministrstva ali samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki, ki pridobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Zaposlitev v upravnih službah je mogoča le na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon, kar je še posebej pomembno za zagotavljanje nevtralnosti in strokovnosti v delovanju upravnih organov, ker naj bi imeli vsi, ki izpolnjujejo pogoje natečaja enake možnosti za zaposlitev. S tem pa se tudi, vsaj pravno, omeji oziroma prepreči zaposlovanje na podlagi političnih ali drugih poznanstev.

Predpis, ki podrobneje ureja področje državne uprave je Zakon o državni upravi, ki državno upravo opredeljuje kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge (1. člen). Zakon določa, da državno upravo sestavljajo ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote.

Posebej pomemben za našo obravnavo je 3. člen, ki govori o strokovnosti, politični nevtralnosti in nepristranskosti delovanja uprave in se dobesedno glasi:

Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke. Pri opravljanju svojega dela mora biti uprava politično nevtralna. Uprava mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam.

Uprava naj bi bila torej strokovna dejavnost, ki deluje politično nevtralno in nepristransko. Ker uprava nudi svoje storitve državljanom, je takšno delovanje še posebej pomembno v odnosu do strank, saj nevtralnost v tem primeru pomeni, da so vse stranke obravnavane enakovredno, ne glede na njihovo politično ali kakšno drugo prepričanost.

O nevtralnosti v odnosu do strank govori tudi 5. člen, ki pravi, da mora uprava zagotoviti spoštovanje osebnosti in osebnega dostojanstva strank in jim zagotoviti čim lažje uresničevanje njihovih pravic in pravnih koristi.

Naloge državne uprave, ki jih določa ZDU so:

- **sodelovanje pri oblikovanju politik** – pripravljanje predlogov zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov za vlado ter zagotavljanje strokovne pomoči pri oblikovanju politik,
- **izvršilne naloge** – izvrševanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor, ratificiranih mednarodnih pogodb, državnega proračuna, podzakonskih predpisov in drugih aktov vlade,

- **inšpekcijski nadzor** – opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov,
- **spremljanje stanja** – spremljanje stanja družbe na področjih, za katere je pristojna, in skrb za razvoj družbe v skladu s sprejeto politiko države (sem spada vzpostavitev, vodenje, vzdrževanje in povezovanje zbirk podatkov in evidenc),
- **razvojne naloge** – spodbujanje oziroma usmerjanje družbenega razvoja na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna in
- **zagotavljanje javnih služb** – področje zagotavljanja opravljanja javnih služb je določeno z drugim zakonom.

1.3.2 Značilnosti sodobne javne uprave

Klasična teorija birokratske organizacije, kot jo je opredelil Max Weber⁵, je za delovanje moderne, demokratične javne uprave skoraj neuporabna, saj ne ustreza njenim zahtevam. Značilnosti in temeljna načela, po katerih deluje sodobna javna uprava v demokratičnih državah, so naslednja (Kren v Brezovšek in Haček, 2004: 5–6):

- nevtralnost - zagotavlja enakost vseh državljanov,
- zanesljivost in predvidljivost – prispevata k odpravi arbitrarnosti iz delovanja javne uprave in k uresničevanju pravne varnosti državljanov (sem sodi tudi načelo zakonitosti - javna uprava mora prevzeti odgovornost, ki ji je dana po pravu, sorazmernosti- delovanje uprave mora biti sorazmerno s ciljem, ki ga zasleduje, proceduralne nepristranskosti, poštenosti – varstvo točnosti in pravična uporaba prava ter pozornost socialnim vrednostim, kot so spoštovanje posameznikov in varovanje njihovega dostojanstva, pravočasnosti v dejanjih in nepristranskosti- nanaša se na odsotnost pristranskosti in s tem na zmanjševanje korupcije),
- odprtost in preglednost – omogočata zunanji nadzor nad delovanjem javne uprave,
- visoka profesionalnost javnih uslužbencev, njihova profesionalna integriteta ter korektno materialno nagrajevanje in motiviranje,
- odgovornost javnih uslužbencev,

⁵ Zanj je značilna toga hierarhičnost, centralizacija, nefleksibilnost, nazor in usmerjenost k opravi.

- učinkovitost in uspešnost - razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati in sposobnost javne uprave, da doseže cilje in najde rešitve za vprašanja, ki so v javnem interesu.

Šmidovnik (1985: 135–140) je opredelil štiri kategorije nalog sodobne javne uprave:

1. **Policijske naloge** – Bistven je nadzor nad delovanjem občanov in samostojnih organizacij z vidika, ali je to ravnanje v skladu z ustavnim in pravnim redom določene države. Javna uprava tako zagotavlja splošne dobrine, kot so: mir, red, osebna varnost itd.
2. **Javne službe** – To so dejavnosti storitvene oziroma proizvodne narave. Osnoven namen je služiti javnosti na različnih področjih (šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo, komunalne dejavnosti, prometna infrastruktura, geodetska služba, služba prometne varnosti itd.). Tako država zagotavlja dobrine, ki so nujno potrebne za življenje in delo ljudi in ki jih ni mogoče zagotavljati na tržni način.
3. **Pospeševalne, intervencijske in razvojne naloge** – Pospeševalne naloge so tiste, ki se sicer opravljajo po tržnih načelih, a jim država nudi določeno pomoč, da se lahko hitreje razvijajo (kmetijstvo, turizem itd.). Z intervencijskimi ukrepi država bodisi stimulira delo na posameznih družbenih področjih, bodisi ga destimulira in s tem pomaga reševati problematiko določenih področij (varstvo okolja, varstvo kulture in naravne dediščine itd.), ki jih ne more reševati tržno gospodarstvo. Za razvojne naloge pa lahko štejemo skrb države za reševanje problematike strateškega razvoja gospodarstva in družbe.
4. **Skrb za obstoj sistema** – Namen je zagotavljanje obstoja družbenega in ustavnega sistema, saj so po zakonitosti entropije vsi družbeni sistemi podvrženi razkroju in, če se hočejo ohraniti, morajo razvijati določene ukrepe proti temu. To vlogo opravlja na primer vojska, policija, pravosodje, celoten sistem vzgoje in izobraževanja (vcepljanje čustev patriotizma in domovinske ljubezni), itd.

Brezovšek (2000: 265–266) izpostavlja dva poglobljena cilja, ki ju zasleduje zanesljiva in demokratična javna uprava; to sta legitimnost (legalnost in politični nadzor) in

učinkovitost (strokovnost in smotrnost), ki ju razčleni na štiri temeljna vprašanja, z rešitvijo katerih se v demokraciji spopada javna uprava:

1. *Kako zagotoviti, da bodo vsi državljani obravnavani enako in pravično, brez privilegijev in diskriminacije?* Rešitev je v doslednem uresničevanju načela zakonitosti, kar pomeni, da mora uprava slediti vladavini prava.
2. *Kako zagotoviti, da bo javna uprava delovala v skladu z željami in programi zakonito izvoljene demokratične oblasti?* Rešitev je v političnem nadzoru in odgovornosti uprave, saj naj bi ta zasledovala politiko, ki jo vodijo politično izvoljeni predstavniki, ne pa svojo lastno politiko.
3. *Kako zagotoviti, da bodo upravne odločitve in dejavnosti učinkovite pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev?* Rešitev je v strokovno usposobljenih javnih uslužbencih, ki se spoznajo na svoje področje delovanja.
4. *Kako zagotoviti uresničevanje ciljev v javni upravi?* Rešitev je v smotrnem in ekonomičnem delovanju, kar pomeni, da mora uprava poznati svoje stroške in koristi in biti sposobna nadzorovati in prerazdeliti vire, če je to potrebno.

1.4 JAVNI USLUŽBENCI, JAVNI SEKTOR

Javni uslužbenec je oseba, ki opravlja službo v javni upravi in »v okviru svojega poklica opravlja izvršilne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se razlikujejo od opravljanja političnih nalog« (Haček 2005: 46). V funkcionalnem smislu je javni uslužbenec vsak, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo, medtem ko je javni uslužbenec v organskem smislu tista oseba, ki deluje za neki organ in čigar dejavnost se šteje kot dejavnost državnega organa (Haček 2005: 46).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) v uvodnih določbah opredeljuje javnega uslužbenca kot posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Javne uslužbenke deli na uradnike in druge javne uslužbenke:

- »Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge in javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa« (ZJU, 23. člen). Svoje delo opravljajo na uradniškem delovnem mestu.

- »Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci« (ZJU, 23. člen). Svoje delo opravljajo na strokovno–tehničnih delovnih mestih.

Javni sektor po istem zakonu sestavljajo:

- državni organi in uprave lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

1.5 POLITIČNI FUNKCIONARJI

Politični funkcionarji večinoma zasedajo najvišje in najpomembnejše položaje v javnih organizacijah na državnem ali lokalnem nivoju. Svoj položaj pridobijo neposredno z izvolitvijo na splošnih volitvah ali pa posredno z imenovanjem. Voljeni so za določen mandat, kar jih zavezuje, da izvršujejo tiste politike, ki so jih obljubljali v času predvolilne kampanje (Haček 2005: 70).

Zakon o funkcionarjih v državnih organih iz leta 1990 pravi, da so politični funkcionarji

tako osebe, ki so na svojo funkcijo izvoljeni na neposrednih in splošnih volitvah oziroma jih na njihovo funkcijo voli Državni zbor Republike Slovenije oziroma Vlada Republike Slovenije, kakor tudi funkcionarji pravosodnih organov, državni sekretarji ter generalni sekretarji Urada predsednika Republike Slovenije, Vlade Republike Slovenije, Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter Državnega zbora Republike Slovenije. Politični funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci (Haček 2005: 71).

V Sloveniji pridobijo položaj političnih funkcionarjev z neposrednimi volitvami poslanci državnega zbora, predsednik republike in na lokalni ravni župani občin.

1.6 ETIKA

Etika je filozofska disciplina, »ki se ukvarja s tematiko človeškega hotenja in ravnanja z vidika dobrega in zlega, moralnega in nemoralnega« (Noč 2006: 24).

Normativno etiko delimo v dve temeljni usmeritvi, to sta teleološka etika, ki je koncentrirana na dve temeljni kategoriji, na dobro in na vrednoto, in deontološka etika, ki vsebuje imperativ izpolnjevanja dolžnosti in pojem norme. Deontološki vidik upravnega delavca usmerja k ravnanju, ki je skladno s splošnimi moralnimi načeli (na primer poštenost in dobronamernost) in od njega pričakuje, da govori resnico, drži obljubo in spoštuje dostojanstvo posameznika. Temelj njegovega ravnanja torej izvira iz splošno sprejetih moralnih načel in ne iz zakonov ali etičnega kodeksa (Noč 2006: 24–26).

Pri razumevanju etičnega delovanja javne uprave je zelo uporaben utilitarizem, ki je ena najsplošnejših oblik etičnega razmišljanja. Je nasproten deontologiji, saj se osredotoča na koristi in posledice delovanja v specifičnih situacijah in sprejema rešitve, ki so koristne širšemu okolju, čeprav so z vidika nekaterih neetične. V večini primerov, s katerimi se ukvarja sodobna javna uprava, je tak pristop najustreznejši za njeno delovanje (Bostič, Košir in Rajh 1997:16).

2. NEVTRALNOST JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE V ODNOSU DO POLITIKE

Da bi lažje razumeli odnose med politiko in upravo, je potrebno najprej umestiti upravo v sam politični sistem in ker moderni politični sistemi temeljijo na načelu delitve oblasti, se najprej seznanimo s položajem javne uprave znotraj sistema delitve oblasti.

2.1 POLOŽAJ JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE V SISTEMU DELITVE OBLASTI

2.1.1 Državna oblast, državne funkcije, državni organi

Državna oblast pomeni moč in možnost, ki jo ima država, da na svojem območju prisilno uveljavlja svojo voljo. Država oblast izvršuje skozi različne funkcije, ki jih opravljajo državni organi. Vendar pa so tudi najvišji državni organi »pogosto le dobrodošlo sredstvo za ustvarjanje utvare, da so oni nosilci najvišje oblasti. Res so nosilci najvišje oblasti – toda formalne« (Bučar 1981: 26–27). Dejanska oblast pa pripada tistim, ki imajo največjo družbeno moč.

Temeljne funkcije državne oblasti v vsaki državi so zakonodajna, izvršilno-upravna in sodna. Po tem vzorcu ločimo tudi državne organe (Rakočevič in Bekeš 1994: 64–65):

1. **Zakonodajni organi**⁶ predstavljajo najvišje organe oblasti, saj naj bi opravljali najpomembnejšo državno nalogo - oblikovanje pravnega reda⁷. Sestavljajo jih izvoljeni predstavniki državljanov, zato jih imenujemo tudi predstavniški organi.
2. Druga skupina so **izvršilno–upravni organi**, ki v državi opravljajo izvršilno in upravno funkcijo. To so vladni organi in upravni organi, sem pa sodi tudi predsednik države. Skrbijo, da se zakoni in drugi predpisi, ki jih sprejemajo zakonodajni organi, tudi v praksi ustrezno uresničujejo. Tako imajo zelo pomembno vlogo pri izvrševanju politične oblasti in s tem tudi pri odločanju. Imajo tudi pomembno iniciativno funkcijo, saj zakonodajni organi sprejemajo svoje odločitve predvsem na podlagi predlogov in iniciativ izvršilno-upravnih organov. Zato je pomembno, da so v posamezni državi razmerja med izvršilno

⁶ V različnih državah se različno imenujejo: parlament, kongres, skupščina itd.

⁷ Sprejem ustave, zakonov in drugih pravnih predpisov.

in zakonodajno oblastjo ustrezno urejena in z vidika države kot sistema lahko rečemo, da zakonodajni organi odločajo o ciljih, ki jih je treba uresničiti, izvršilni organi pa o sredstvih in načinih uresnitve teh ciljev.

3. **Sodno funkcijo** državne oblasti kot posebni državni organi opravljajo **sodišča**. V grobem je njihova naloga ugotavljanje in presojanje kršitev pravnih norm, torej skrb, da se zakoni in drugi predpisi v državi pravilno uresničujejo. Osnovno načelo vsake pravne države je neodvisnost in samostojnost sodišč.

Godec (1993: 68–73) je funkcije upravnih organov zreduciral na tri bistvene. To so:

- eksekutivna funkcija – izvajanje politike in izvrševanje abstraktnih pravnih norm vključno s splošno skrbjo za uveljavljanje pravnih predpisov,
- kurativna funkcija – aktivno spremljanje stanja na področjih za katera so ustanovljeni in dajanje pobud za reševanje vprašanj na teh področjih in
- servisna funkcija – zajema »celoto tistih upravnih opravil, ki jih opravljajo upravni organi za druge, predvsem pa za skupščino in izvršilni organ ustrezne teritorialne enote«

2.1.2 Delitev oblasti

Načelo delitve oblasti⁸ je organizacijsko načelo ureditve državne oblasti v sodobnih demokracijah in predstavlja enega temeljnih ustavnih elementov demokratičnih držav. Zamisel se je pojavila v sedemnajstem stoletju, ko jo je prvi opredelil filozof John Locke in jo kasneje izdelal Charles Montesquieu. Bistveno je, da se oblast deli na več samostojnih in neodvisnih vej, ki se medsebojno dopolnjujejo in hkrati omejujejo ter nadzirajo, kar onemogoča koncentracijo oblasti na enem mestu in s tem brezmejno oblast in nadvlado enega nosilca oblasti nad celotno državno oblastjo. To pa je bistveno za razvoj demokracije in uveljavljanje posameznikove svobode.

⁸ Njegovo nasprotje predstavlja načelo enotnosti oblasti, kjer je vsa državna oblast skoncentrirana v rokah enega državnega organa, ki po svojih načelih in prepričanjih upravlja celotno državno politiko. Značilno je predvsem za socialistične državne ureditve (skupščinski sistem v nekdanji Jugoslaviji) in za Švico.

V literaturi zasledimo več teorij delitve oblasti, med njimi predvsem dualistično, trialistično in kvadrialistično, ki predstavljajo osnovne modele delitve oblasti glede na število državnih funkcij. Najpogostejša je trialistična teorija delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, ki jo določa tudi Ustava Republike Slovenije. Pri tem je potrebno poudariti, da je izvršilna oblast notranje razdeljena in opravlja tako funkcijo izvrševanja zakonov, ki jih sprejme zakonodajno telo, kot funkcijo sprejemanja upravnih odločitev, torej zajema tudi upravno funkcijo. Na podlagi tega bi jo lahko imenovali izvršilno-upravna ali upravno–izvršilna. Brezovšek (2001: 53) meni, da bi bilo bolje namesto termina izvršilna funkcija izoblikovati dve ločeni funkciji državne oblasti; vladno, ki vse bolj predpostavlja vodenje politike in upravno, ki zajema sprejemanje upravnih odločitev s ciljem izvrševanja konkretnih državnih nalog.

Iz načela delitve oblasti se je glede na to, kako strogo je v katerem izmed njih uveljavljeno to načelo, oblikovalo več oblik organizacije državne oblasti- parlamentarni, polpredsedniški in predsedniški sistem. V svetu prevladuje parlamentarni sistem organizacije državne oblasti (klasična predstavnicja je britanska upravna ureditev), za katerega je značilno, da načelo delitve oblasti izvaja najmanj dosledno. Izvršilno oblast sestavljata vlada, ki je tudi njen dejanski nosilec, in predsednik države. Značilen je predvsem dualizem med parlamentom in vlado, sodstvo pa stoji ob strani in je mnogo bolj samostojno in neodvisno. Izvršilna in zakonodajna oblast sta enakopravni in med seboj tesno sodelujeta ter vplivata druga na drugo. Vlada preko ministrstev vodi državno upravo in je hkrati njen najvišji organ (Valjavec 2003: 24–31).

V današnjem času so se razmere tako spremenile, da je postalo klasično pojmovanje delitve oblasti skoraj neuporabno, saj takšnega modela ni v nobenem modernem političnem sistemu (Barak v Kren 2004: 46). Danes je pojem delitve oblasti tesno vezan na načelo pravne države, ki zagotavlja legalnost oziroma ustavnost in zakonitost delovanja nosilcev državne oblasti. Poleg tega je v sodobni državi nujna tudi legitimnost pri izvajanju državne oblasti, kar pomeni, da so politične odločitve upravičene oziroma moralno utemeljene in sprejete s strani državljanov (Valjavec 2003:18–23).

2.1.2.1 Značilnosti delitve oblasti in parlamentarnega sistema v Sloveniji

Ustava Republike Slovenije v splošnih določbah določa, da je Slovenija demokratična republika, pravna in socialna država, oblast ima ljudstvo, državljanke in državljani pa jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Kot pravi Šturm (1998: 40), se z ustavnimi določbami o vezanosti vseh vej oblasti na ustavo, zapovedjo o neposrednem uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin na podlagi ustave in s prepovedjo samovolje kot izvedbenim načelom pravne države, načelo delitve oblasti uvršča med temeljna načela demokratične države in predstavlja nosilno organizacijsko in funkcionalno načelo slovenske države.

V času Montesquieja so na načelo delitve oblasti gledali kot na razmerje med monarhom in ljudskim predstavništvom in je bilo prvenstveno namenjeno temu, da se zagotovi udeležba državljanov pri opravljanju državnih nalog. V današnji slovenski ustavi pa je to zagotovljeno z načelom demokratičnosti, medtem ko načelo delitve oblasti zagotavlja zlasti svobodo državljanov nasproti državi (Šturm 1998: 40).

Za parlamentarne demokracije je značilna tesna povezanost zakonodajne in izvršilne oblasti, predvsem vlade kot najvišje predstavnice izvršilne oblasti in parlamenta.

Slovenski parlament sestavlja 90 poslancev, ki so vsake štiri leta na splošnih volitvah izvoljeni, da zastopajo voljo ljudstva. Politična stranka ali koalicija strank, ki na volitvah dobi večino glasov, sestavi vladajočo koalicijo, mesto predsednika vlade pa običajno zasede predsednik najmočnejše politične stranke. V praksi to pomeni, da imajo vladne politične stranke tudi parlamentarno večino in vlada tako popolnoma obvladuje parlament.

Bučar ugotavlja, da se klasična ločitev zakonodajne in izvršilne oblasti tukaj zlomi, saj parlament nikoli ne bo samostojni nosilec politične moči, ampak bo ostal v vlogi sredstva za tiste, ki v njem obvladujejo največ glasov. »Prevladujoča politična moč se tako nerazdeljena uveljavlja na vrhu državne oblastne piramide kot enotna politična moč, ki obvladuje tako parlament kot vlado« (Bučar 1998:121). S tem je okrnjen ugled

parlamenta, ki bi se lahko povečal, če bi bilo delovanje državnega zbora organizirano tako, da bi njegovo vodstvo dejansko delovalo kot vodstvo parlamenta in ne zgolj kot vladni servis oziroma podaljšana roka vladne koalicije. Parlament je navsezadnje nosilec samostojne zakonodajne oblasti in predstavnik vseh njegovih poslank in poslancev (Ribičič 1996: 38).

Sistem parlamentarne demokracije je torej po ustavi iz leta 1991 določen tudi za Republiko Slovenijo, vendar je smiselno poudariti, da v Sloveniji ne gre za klasičen parlamentarni sistem, saj so vidna določena odstopanja.

Tako je recimo značilna velika vloga parlamenta pri oblikovanju vlade. Državni zbor ima pravico, da na podlagi interpelacije doseže razrešitev posameznega ministra. Poleg tega državni zbor po predhodni predstavitvi v matičnem delovnem telesu tudi imenuje ministre in lahko odkloni predlog predsednika vlade za razrešitev nekega ministra, kar posledično pomeni, da lahko nek minister ostane v vladi tudi proti volji predsednika vlade (Ribičič 1996:35).

Razlike se kažejo tudi v nekaterih pristojnostih predsednika države. Ribičič (1996: 33) navaja, da ima v večini drugih sodobnih parlamentarnih sistemih šef države možnost, da v primeru vladne krize na predlog predsednika vlade razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. Pri nas te možnosti nima, prav tako pa predsednik države v Sloveniji nima možnosti imenovanja ministrov, saj je bila ta funkcija prenesena na državni zbor.

2.2 UPRAVA - POLITIKA

2.2.1 Odnosi med politiko in upravo

Razmerje med politiko in javno upravo je ena najpogostejših tem, ki se je lotevajo politologija in upravne vede, saj je zanimiva tako za politiko in javno upravo. Tema pa je zanimiva tudi za zasebni sektor, ki prav tako deluje v političnem okolju (Brejc 2000: 223).

Poudarja se predvsem pomen ločitve politike od strokovne in profesionalne državne uprave, kar je že dolgo časa eden temeljnih idealov moderne ustavne demokracije. Vendar obstaja vprašanje, koliko in kako je ta ideal udejanjen tudi v praksi in ali je takšna ločitev sploh možna in dobra za delovanje uprave (Bugarič 2004: 15).

Brejc (2000: 231) je povezavo uprave in politike opisal takole: »Naloga stroke je, da politiki po najboljši strokovni vesti, ponudi različne strokovne rešitve, politika pa naj skladno z vrednostnim sistemom odloči oziroma izbere med različnimi možnostmi«.

Skozi zgodovino se je odnos med politiko in upravo precej spreminjal, saj je odvisen od zgodovinskega obdobja ter od političnega sistema in drugih značilnosti posamezne države. Najtesneje sta bili politika in uprava povezani v socialističnih državah, primer stroge ločenosti med njima pa bi lahko bila Velika Britanija. Idejo o temeljni potrebi po ločitvi postavljanja in uveljavljanja ciljev od podrobnega izvajanja politik za doseg te ciljev sta razvila Woodrow Wilson in Max Weber, ki sta tako neposredno povezana z razvojem dihotomije uprava/politika (Brezovšek 1992: 1094).

Brezovšek (2004: 29) ugotavlja, da je koncept dihotomije med upravo in politiko še vedno v ospredju in predstavlja temelj tako pri oblikovanju in uresničevanju kot pri evalvaciji javnih politik. Vendar je po njegovem ta koncept v osnovi zgrešen, saj javno upravo smatra kot vrednostno nevtralno in naj bi zato izvajanje njenih storitev potekalo preveč znanstveno, celo mehanično. To posledično vodi v oslabitev temeljnih idealov v javni upravi, kot na primer, da je upravljanje javna dolžnost, da morajo biti javni uslužbenci pravični, nepristranski in učinkoviti, da je služenje državi poslanstvo, itd.

Med upravo in politiko namreč ni ostre meje, saj politiki delajo v upravi (na primer kot ministri) in po drugi strani javni uslužbenci delajo v politiki kot strokovnjaki za različne zakonske osnutke ali pa delajo neposredno za odgovorne politične osebnosti, zlasti ministre. Politiki želijo prek javnih uslužbencev realizirati svoje politične cilje, javni uslužbenci pa potrebujejo politike, da bi hitreje napredovali v svoji karieri. Tako politiki kot javni uslužbenci so udeleženi v javni upravi in njihovo delo se mnogokrat močno prepleta. Javni uslužbenci se temeljito ukvarjajo z nekaterimi tipičnimi področji politike

kot na primer določanje ciljev, ki jih naj doseže javna uprava, izbira sredstev za doseg te ciljev, skrb za družbeno ravnovesje itd. Javni uslužbenci s sprejemanjem odločitev na različnih področjih bistveno posegajo v temeljne politične vrednote (Bučar 1969: 617–618). S tem pa postane javna uprava tudi pomembna sooblikovalka in kreatorka politike.

Bučar (1981: 59) meni, da »sta upravljanje in politika tako tesno povezana, da enega ni brez drugega«, upravno politični proces pa loči na upravni proces in politični proces.

Upravni proces sestavljata odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih, ki sta na politični proces različno vezana. Odločanje o ciljih je na politični proces tako zelo navezano, da ju včasih niti ne ločimo, medtem ko naj bi bilo odločanje o sredstvih politično nevtralno in bi se izčrpalo pretežno v odločanju o tehničnih vprašanjih. »Optimum bi bil dosežen takrat, kadar bi bilo mogoče povsem ločiti upravo kot tehničen proces od določanja ciljev kot političnega procesa. Uprava naj bi bila samo tehnično sredstvo za doseganje ciljev, ki jih postavlja politika« (Bučar 1981: 65). Vendar je to protislovna naloga, saj ni uprava nikoli le tehnični proces, ampak je vedno tudi politična. Delež političnih oziroma vrednostnih sestavin v odločanju se povečuje proti vrhu upravne piramide in manjša, čim bolj gremo proti dnu, kar pomeni, da je lahko na najvišjih stopnjah upravnega procesa delež teh sestavin tako velik, da celo preoblikuje cilj, ki je bil postavljen na prvi stopnji, medtem ko je na najnižjih stopnjah delo večinoma vnaprej programirano (Bučar 1981: 65–66).

Bučar (1981: 71–73) govori o **vrednostno nevtralni upravi**, ki temelji izključno na strokovnosti. To je možno le takrat, ko uprava dela na osnovi vrednostnih premis, ki so v družbi splošno sprejete, saj nas tisto, kar je splošno sprejeto, ne diferencira. Značilno je, da se na temelju vrednostno nevtralne uprave, ki uporablja zakone kot nosilce splošno sprejetih vrednostnih načel, urejajo odnosi med državljanji in državo. Upravna dejavnost temelji na uporabi racionalnih načel pravnega postopka in zato državljan točno ve, kakšne so njegove pravice in dolžnosti, kar ga z vidika pravne varnosti pomirja. Taki upravi smo naklonjeni in jo sprejemamo kot del vsakdanjega življenja,

vendar pa so pogoji zanjo le tam, kjer so ustaljene družbene razmere in visoka stopnja družbene soglasnosti, zlasti med političnim vrhom in državljani.

Podobno tudi Brejc (2000: 233) ugotavlja, da je o politični nevtralnosti uprave mogoče govoriti le v ustaljenih, razvitih demokracijah. Za takšne sisteme je namreč značilen več desetletij praktično nespremenjen vrednostni sistem, ki zagotavlja nekakšno skladnost vrednot med oblastjo in državljani. Javna uprava se tako lahko ukvarja predvsem z uresničevanjem svojega poslanstva in deluje skladno z danim vrednostnim sistemom, ne glede na to, katera politična opcija je v danem trenutku na oblasti.

Države v tranziciji se seveda spopadajo z drugačnimi razmerami, saj je težko spremeniti vrednostni sistem, ki se je utrjeval desetletja in so nekdanji politični veljaki v večini držav obdržali svoj vpliv in mnogi tudi položaje. Državna uprava v državah v tranziciji je zato zaviralni dejavnik, saj zaradi svoje vrednostne orientacije in pogleda v preteklost ni sposobna učinkovito sodelovati pri oblikovanju novih družbenih odnosov (Brejc 2000: 239–240).

Drugo skrajnost torej predstavlja uprava v družbenih sistemih, kjer se vrednostni sistem neprestano spreminja in je značilno stanje pogostih revolucionarnih preobrazb. V skladu s tem se mora tudi uprava neprestano spreminjati in prilagajati vrednostnemu sistemu, ki ga vsiljuje oblast. Za takšno upravo ni potrebno, da je strokovna, ampak mora biti politična in ideologizirana, saj se tudi na zadnji stopnji upravno političnega procesa uporabljajo predvsem vrednostna načela za odločanje. V dejanskem življenju pa obstaja polno vmesnih stopenj in tipična uprava je taka, ki niha med tema dvema skrajnostma (Bučar 1981: 73–74).

Za zagotavljanje nevtralnosti v javni upravi je zelo pomemben tudi način zaposlovanja javnih uslužbencev. Pri tem ločimo dva skrajna modela (Pirnat 1993:172):

1. V zgodnjem obdobju ZDA je bil uveljavljen t.i. »spoils system« ali tudi »patronage system«, ki je pomenil politično nastavitev uradnikov, kar je imelo

za posledico politično korupcijo in manjšo učinkovitost, saj so odgovorna delovna mesta v javni upravi zasedali ljudje brez potrebnih strokovnih znanj.

2. Leta 1883 pa je bil v ZDA sprejet Pendelton act, ki je uvedel t.i. »merit system«. Sistem zaposlovanja v takšnem sistemu temelji na sposobnostih in izkušnjah zaposlenih, uveljavlja teste in intervjuje po predhodno opravljenih javnih razpisih za delovno mesto in tako omogoča politično nevtralnost uradnikov. Pendelton act je za velik del mest v upravi zahteval nevtralnost delavcev v političnem delovanju, zlasti v volilnem boju.

Tukaj je pomembna Webrova teorija birokratske organizacije, ki je prispevala k razvoju načina zaposlovanja javnih uslužbencev na podlagi sposobnosti in doseženega delovnega uspeha. To se lahko imenuje izbira na osnovi »nevtralne pristojnosti«, kriteriji za izbor pa so bodisi strokovna usposobljenost za točno določeno področje ali pa splošne intelektualne sposobnosti posameznika. Pri tem je bila pomembna predvsem osvoboditev izpod političnih vplivov, posledično pa je to vzpodbudilo, da na javne uslužbence gledamo kot na politično neopredeljene birokrate, ki upravljajo z javnimi politikami ne glede na njihov namen (Peters 2001: 86–87).

Vendar pa niso vsa mesta v upravi zaposljiva le po kriteriju strokovnosti in politične nevtralnosti. V večini zahodnoevropskih držav (razen Veliki Britaniji) so najvišji državni uslužbenci v ministrstvih imenovani politično, saj si ministri lahko oblikujejo svoj kabinet po lastni izbiri. Tudi v Sloveniji si minister izmed izbranih strokovnjakov oblikuje krog najožjih sodelavcev.

Uprava pa postaja sčasoma tudi vedno bolj neodvisna od politike, saj ni več zgolj izvrševalka politik, ampak se pojavlja tudi v vlogi predlagatelja in ustvarjalca politik. Uprava aktivno sodeluje pri pripravljanju zakonov in drugih aktov, ki jih sprejemata vlada in parlament in tako nastopa v dvojni vlogi. Je izvrševalka in sooblikovalka politik, kar pomeni, da prevzema izredno pomembno vlogo v procesu oblikovanja politik in določanja nalog. Pogoj za to pa je strokovnost in znanje (Rakočević in Bekeš 1994: 170).

2.2.2 Viri moči uprave

V grobem gledano je najbolj opazna razlika med politiko in upravo vezanost politike na mandat, torej nestalnost in minljivost političnih položajev ter po drugi strani stalnost zaposlitve in tako možnosti za razvoj kariere v javni upravi. V tem primeru ima uprava veliko moč nasproti politiki, saj si v daljšem obdobju lahko pridobi ogromno znanja, izkušenj in dostop do množice informacij, kar ji omogoča vplivati na politične odločitve in tako soustvarjati politiko, ki jo sama tudi izvršuje. Moč uprave pa izhaja tudi iz drugih virov, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

Po Petersu (1995: 234–237) so viri moči javne uprave naslednji:

- Najpomembnejši vir moči so informacije in strokovno znanje, ki ga uprava poseduje, saj je največ informacij, ki so relevantne za vlado skoncentriranih prav v upravi. Monopol nad informacijami daje zato javni upravi velik vpliv na odločanje v javnih zadevah in naj bi celo lahko kontrolirala proces oblikovanja in izvajanja politik. Možno pa je tudi, da selekcionira informacije in oblikovalcem politik ponudi le eno od možnih rešitev – seveda tisto, ki ji v danem trenutku najbolj ustreza.
- Pomemben vir je tudi moč odločanja, ki ga ima uprava, saj je sposobna hitrega sprejemanja odločitev, kar je pripeljalo do tega, da se na upravo prenaša vedno večji del oblasti. Pri sprejemanju odločitev pa uprava tudi ni tako občutljiva kot voljeni predstavniki oblasti.
- Naslednja prednost uprave je njen vpliv in njena domnevna apolitičnost. Formalna ločenost od strankarske politike omogoča upravi poudarjanje lastne strokovnosti, saj na njene odločitve naj ne bi vplivala potreba po ugajanju volivcem.
- Moč uprave izhaja tudi iz njene stalnosti in stabilnosti, kar ji omogoča sprejemanje nekaterih rešitev tudi za daljše časovno obdobje, medtem ko so politiki vezani na mandat in si takšnih dolgoročnih rešitev pogosto ne morejo privoščiti.

Brejc (2000: 228–229) meni, da ima javna uprava veliko ekonomsko, politično in organizacijsko moč.

Prva, ekonomska moč, se kaže predvsem v obsegu proračunskih sredstev, ki jih ima uprava na razpolago in v kakovosti materialnih sredstev, s katerimi izvajajo svoje naloge.

Politična moč uprave izhaja iz njenega sodelovanja v političnem procesu in iz pooblastil, ki jih ima po zakonu. Ravnanje po črki zakona in zagotavljanje enakosti pred zakonom so temelji ravnanja javne uprave, vendar pa to lahko omejuje njeno samostojnost in v nekaterih primerih tudi ni mogoče vnaprej opredeliti vseh možnih pojavov in načinov ravnanj. Rešitev je diskrecijska pravica, s katero uprava pridobi večjo samostojnost odločanja in kar je lahko negativna posledica tega, tudi večjo možnost nepooblaščenega uporabe moči.

Organizacijska moč uprave pa izhaja iz množice informacij, ki so ji na voljo za izvajanje svoje dejavnosti in iz njene profesionalnosti oziroma njenega strokovnega znanja.

Razvite države, ki se zavedajo moči javne uprave, skušajo zato z različnimi metodami ohranjati nadzor nad delovanjem javne uprave. Nekatere od njih so (Brejc 2000: 237):

- Poudarjanje pomena profesionalizma, ki vključuje tudi poklicno etiko. Politika od uprave zahteva, da skozi sisteme rekrutiranja, usposabljanja in promocije javnih uslužbencev razvije pogled na vlogo moderne javne uprave, ki naj bi bila politično nepristranska do borečih se političnih strank in bi delovala kot lojalni servis trenutni vladi.
- Druga metoda je preiščena politizacija javne uprave, kjer poskušajo pri izbiri, usposabljanju in promociji javnih uslužbencev prežeti javno upravo s političnimi cilji trenutne vlade in tako doseči identifikacijo javne uprave z vladnimi cilji.
- Tretja stvar je profesionalna in politična kontrola javne uprave. Profesionalna kontrola zajema samokontrolo, ki se vzpostavi s spodbujanjem in zavedanjem visoke kakovosti dela in različne oblike notranje kontrole. Različne oblike zunanje kontrole pa ustvari politika.

2.2.3 Viri moči politike

Tudi politika ima nasproti upravi določene vire moči, ki ji pomagajo v boju proti birokraciji. Peters (1995: 237–238) navaja naslednje:

- Glavni vir moči politike je njena legitimnost, ki izhaja iz formalne in ustavne avtoritete, kar daje politiki tudi podlago za delovanje. Uprava na drugi strani pridobi svojo legitimnost le z dodelitvijo s strani politike oziroma formalnih nosilcev pooblastil.
- Zelo pomembno orožje politike je tudi denar oziroma moč nad dodeljevanjem sredstev iz državne blagajne. Moč politike se tukaj kaže v tem, da lahko zelo neposredno vpliva na delovanje uprave in ji onemogoča popolno neodvisnost.
- Naslednji vir moči politike je njena svoboda oziroma avtonomija pri delovanju. Politika nenazadnje nosi odgovornost za to, kar se dogaja v državi in zato hoče tudi nadzirati proces oblikovanja in izvajanja politik.
- Moč politike pa izhaja tudi iz dejstva, da so politične institucije predstavnice javnosti in najreprezentativnejše institucije v državi sploh in kot take lahko svojo politično moč mobilizirajo skozi povezavo z javnostjo, preko političnih strank in interesnih skupin.

2.2.4 Razmerja med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji

Domnevna ločenost politike in uprave vzpostavlja med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji različne medsebojne odnose.

Javnim uslužbencem omogoča vključevanje v proces oblikovanja politik, predvidoma brez vmešavanja političnih akterjev. Ta navidezna ločenost olajšuje sprejemanje nepopularnih in nesprejemljivih odločitev, kar se lahko smatra kot rezultat uporabe strokovnega znanja upravnega aparata. Po drugi strani pa ločenost uprave in politike političnim funkcionarjem omogoča določeno politično širino, saj jim dovoljuje oblikovanje odločitev ali vplivanje na odločitve, za katere bo v javnosti odgovorna neka nepolitična institucija, kot je recimo birokracija, ki se ji ne bo potrebno soočiti z očmi

javnosti na naslednjih volitvah. Tako lahko politični funkcionarji nekatere pomembne politične odločitve umaknejo iz sfere politike v sfero birokracije in se s tem izognejo morebitnemu nezadovoljstvu s sprejetimi odločitvami v očeh javnosti (Peters, 182–183).

Peters (več v Haček 2005: 83–88) je sestavil pet osnovnih modelov, ki teoretično pojasnjujejo interakcijo med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji⁹:

1. **Formalni model.** Poudarja administrativno vlogo javnega uslužbenca, ki zgolj izvršuje ukaze predpostavljene političnega funkcionarja.
2. **Etastični model.** Visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji imajo relativno podobne vrednote in cilje, saj je za obe skupini pomembno nemoteno delovanje izvršilne oblasti.
3. **Funkcionalni model.** Predstavlja nek podaljšek etastičnega modela, s tem da predvideva integracijo obeh skupin na osnovi področij njihovega dela (zunanje zadeve, finance, kultura...).
4. **Tekmovalni model.** Tako politični funkcionar kot javni uslužbenec se potegujeta za moč in nadzor nad oblikovanjem politik. V ospredju je konflikt med obema akterjema.
5. **Model administrativne države.** V procesu oblikovanja politik in odločanja znotraj vlade prevladujejo javni uslužbenci, kar je posledica vedno večjega obsega, kompleksnosti in tehnične zahtevnosti dela.

Aberbach, Putnam in Rockman (več v Haček 2005: 92–97) odnose med politiki in birokrati ločijo glede na delitev dela v procesu oblikovanja politik:

1. Politika/administracija – Za Webra idealna, v modernih demokratičnih državah pa neuporabna teorija, ki temelji na učinkoviti nadvladi politikov nad birokrati.
2. Dejstva/interesi – V proces oblikovanja politik so vključeni tako politiki kot tudi javni uslužbenci. Politiki so odgovorni za oblikovanje vrednot in idealov, javni uslužbenci pa opravljajo nevtralne strokovne analize.

⁹ Poudariti je potrebno, da so to bolj ali manj idealno-tipski modeli, ki predstavljajo nek standard in hkrati razkrivajo temeljne vrednote sistemov javnih uslužbencev. Iluzorno pa bi bilo pričakovati, da bi se kateri od modelov popolnoma približal realnemu stanju. (Haček, 2005:83)

3. Energija/ravnotežje – Obe skupini sodelujeta v procesu oblikovanja politik in se ukvarjata s politiko. Politiki so bolj strankarski in idealistični, javni uslužbenci pa so bolj preudarni in posredujejo ožje interese predvsem organiziranih skupin.
4. Čisti križanec – Odgovornost pri oblikovanju politik, posredovanju interesov in pri oblikovanju vrednot in idealov je razdeljena med obe skupini.

Farrel Heady (v Haček 2005: 97–99) pa je te odnose opredelil glede na dovzetnost javnih uslužbencev do politične oblasti. Omenila bom le dovzetnost do večinske stranke v večstrankarskih političnih sistemih. V parlamentarnem lahko vladajoča stranka vzpostavlja učinkovit nadzor nad javnimi uslužbenci in vzdržuje karierni uslužbenski sistem, ki temelji na strokovnosti, saj zaradi načela delitve oblasti ni tekmovanja med zakonodajno in izvršilno vejo. V predsedniškem sistemu pa je upravljanje s politikami razpršeno med veje oblasti in zato prihaja do pritiskov na javne uslužbence iz različnih smeri, kar pomeni večjo verjetnost za uporabo patronažnega uslužbenskega sistema.

Ko govorimo o odnosih med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, stopajo v ospredje predvsem odnosi med t.i. visokimi javnimi uslužbenci in njihovimi predpostavljenimi političnimi funkcionarji, saj ravno na teh najvišjih nivojih prihaja do največjega števila interakcij med obema skupinama, odnosi pa naj bi temeljili na tesnem medsebojnem sodelovanju in zaupanju. V večini sodobnih demokratičnih držav imajo zato ministri možnost, da svoje najožje sodelavce izberejo po lastni presoji.

Vodilni javni uslužbenec je ministru odgovoren za delo uprave, poleg tega pa mora reševati številne težave, ki se pojavljajo v upravi. Odgovoren je za uresničevanje političnih odločitev ministra in ker so te malokdaj povsem jasne in koherentne, pride večkrat do veljave tudi njegova osebna vrednostna opredelitev. Brejc (2000: 234) ugotavlja, da čim višje so javni uslužbenci v hierarhični strukturi javne uprave oziroma v upravno političnem procesu, tem bolj so po svojem ravnanju in pristojnostih podobni politikom. Visoki javni uslužbenci se namreč stalno gibljejo v političnem okolju in so zato tudi bolj politično determinirani, saj je navsezadnje od njihovega političnega obnašanja odvisna njihova kariera. Politiki pa za svoje delovanje tudi potrebujejo javne uslužbence, ki imajo ustrezen občutek za politiko in so hkrati tudi strokovnjaki.

2.2.5 Politizacija javne uprave

Za politizacijo uprave najpogosteje slišimo ob menjavi oblasti, ko poskuša nova oblast na pomembne položaje v javni upravi postaviti ljudi iz svojih vrst. To seveda ni v skladu s sodobnimi načini upravljanja z državo, saj naj bila javna uprava v prvi vrsti strokovna in politično nevtralna, a smo kljub temu mnogokrat priča političnemu zaposlovanju v javnem sektorju. Za primer lahko navedem obdobje po zadnjih parlamentarnih volitvah v Republiki Sloveniji, ko je v medijih kar deževalo novic o tovrstnih kadrovske menjavah. Za ponazoritev navajam dva primera, hkrati pa poudarjam, da gre tukaj za mnenja pišočih novinarjev oziroma časopisnih medijev, sodbo o tem, ali gre resnično za politična kadrovanja, pa si mora vsak ustvariti sam.

Novinarka Urša Matos je v tedniku Mladina (2005¹⁰) pisala o zamenjavah v vrhu javnih zdravstvenih zavodov. V članku omenja domnevne politične menjave v vrhu Splošne bolnišnice Maribor, Ljubljanskega Kliničnega centra, bolnišnice v Murski Soboti in porodnišnice v Postojni. Pri tem izpostavlja zamenjavo strokovnega direktorja Kliničnega centra, ki naj bi jo vlada izvedla najbolj prefinjeno, saj je določila, da mora v postopku imenovanja strokovnega direktorja mnenje o vseh kandidatih dati strokovni svet, vendar to mnenje za odločitev sveta zavoda ni zavezujoče. Vlada je hkrati iz sveta zavoda razrešila pet od svojih šestih predstavnikov in na njihova mesta postavila ljudi iz svojih vrst. Teren za imenovanje nove strokovne direktorice je bil tako popolnoma pripravljen.

V dnevniku Delo sta Cirman in Košir (2005: 1) na primer pisala o zamenjavah v elektrogospodarstvu, ki naj bi bile prav tako sporne z vidika nevtralnosti in nepristranskosti v javni upravi. Vlada je namreč imenovala nove predstavnike v nadzorni svet Holdinga slovenske elektrarne in si s tem zagotovila svoj vpliv na imenovanje novih ljudi v vodstva nekaterih podjetij (Elektro Ljubljana, Elektro Maribor, Elektro Gorenjska, Elektro Primorska itd.).

¹⁰ Dostopno na: http://www.mladina.si/mednik/200518/clanek/slo--politika-ursa_matos/

Politizacija javnih uslužbencev pa je problem, s katerim se ukvarja večina sodobnih demokratičnih družb in naj bi po mnenju mnogih avtorjev pomenilo kršitev načela politične nevtralnosti javnih uslužbencev. Politizacija javnih uslužbencev se nanaša predvsem na »stopnje in vrste politične aktivnosti javnih uslužbencev in na poskuse različnih posameznikov in skupin, da bi politično vplivali na javne uslužbence« (Aberbach in Rockman v Haček 2005: 111).

Dejstvo je, da se večina sodobnih demokratičnih držav zavzema za nevtralnost javnih uslužbencev, vendar je to na nek način protislovno z dejstvom, da so sistemi javnih uslužbencev del izvršilne veje oblasti, ki je po definiciji politična in da igrajo javni uslužbenci tudi politično vlogo. Politična vloga javnih uslužbencev je izrazita predvsem pri visokih javnih uslužbencih, ki so pri svojem delu neprestano v stiku s političnimi funkcionarji. Primer za to so vodilni javni uslužbenci znotraj posameznega ministrstva, ki so večino časa globoko vpleteni v proces oblikovanja politik in so zato še posebej občutljivi na politične faktorje. Logična posledica tega je, da na hierarhičnem vrhu posameznega vladnega resorja uprava nikakor ne more biti ločena od politike in tudi politične aktivnosti na tem nivoju ne moremo jasno razločevati od uprave (Haček 2004b: 136–139).

Na tem mestu je zanimivo poudariti položaj ministra, ki je sicer politično imenovan in ima status političnega funkcionarja, vendar po drugi strani kot predstojnik ministrstva vodi posamezen upravni resor. Minister tako preko svoje dvojne vloge v političnem procesu nastopa kot nekakšen posrednik med politiko in upravo.

V okviru ministrovega kabineta po Brejčevem (2000: 235) mnenju ni veliko prostora za strokovnost, saj je v ospredju politična pripadnost. Minister namreč svoj kabinet največkrat oblikuje tako, da zaposli svoje politične somišljenike in tiste, ki jih je nekako moral nagraditi za njihovo delo med volilno kampanjo, namesto da bi zaposlovanje potekalo na podlagi strokovne usposobljenosti kandidatov. Kadrovanje »svojih« ljudi na strokovna mesta pa privede do večanja političnosti uprave na škodo njene strokovnosti.

Politizacija uprave je zato najopaznejša ravno pri najvišjih nivojih upravnega in političnega aparata, saj se uprava in politika tukaj praktično zlivata ena v drugo. Kot smo že omenili, so ravno ministrski položaji tisti, ki združujejo tako politične kot upravne sestavine. Bučar (1998: 128) v zvezi s tem ugotavlja, da so ministrska mesta predvsem sredstvo vladajoče politične stranke za plačevanje političnih uslug, čemur sledi, da se število ministrov povečuje skladno s potrebami vladajoče stranke. Posebej usodno pri tem pa je, da se politično nagrajevanje največkrat ne ustavi na ravni ministrstva, temveč seže globoko v upravo, kjer bi morala prevladovati izključno strokovnost.

Matas (v Haček 2004b: 141–145) politizacijo javnih uslužbencev obravnava kot formalno in materialno.

- 1.) Stopnjo **formalne politizacije** je mogoče določiti na osnovi študija zakonodaje, ki ureja področje javnih uslužbencev, saj ta določa položaje znotraj upravne strukture, ki so namenjeni profesionalnim javnim uslužbencem, na katere politika nima vpliva in položaje, na katere se kadruje tudi politično. Razmerje med obema skupinama javnih uslužbencev določa stopnjo formalne politizacije.
- 2.) **Materialno politizacijo** pa zanima kadrovanje na tiste upravne položaje, na katere so posamezniki imenovani. Zelo pomemben dejavnik materialne politizacije je politično udejstvovanje uslužbencev, ki zasedajo visoke položaje v upravi; pomembno pa je tudi, ali pripadajo visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank, politični opciji, ki je trenutno na oblasti.

Formalno gledano se v Republiki Sloveniji v zadnjem obdobju zmanjšuje število politično vezanih položajev, ki bi jih zasedali politični funkcionarji, podoben trend pa je mogoče pričakovati tudi v prihodnje. Razmerje med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci¹¹ je približno en politični funkcionar na trideset visokih javnih uslužbencev oziroma en politični funkcionar na 186 zaposlenih v državni upravi, kar kaže na relativno visoko število političnih funkcionarjev. Stopnjo materialne politizacije v

¹¹ Podatek je iz Kadrovske službe vlade Republike Slovenije in odraža stanje na dan 31.12.2002

Republiki Sloveniji pa lahko ugotovimo na podlagi dostopnih empiričnih podatkov, ki kažejo visoko članstvo v političnih strankah predvsem pri političnih funkcionarjih, zlasti pri poslancih Državnega zbora in županih slovenskih občin, manjše pa je članstvo v političnih strankah pri političnih funkcionarjih iz izvršilne veje oblasti. Nasprotno pa pri visokih javnih uslužbencih prevladuje nečlanstvo v političnih strankah in sicer izraziteje na državni kot na lokalni ravni (Haček 2004b: 142–145).

Nasprotna procesu politizacije javne uprave je njena **depolitizacija**, ki pomeni zmanjšati ali celo izločiti vpliv politike na delovanje javne uprave, kar je tudi eden temeljnih ciljev modernizacije oziroma reforme javne uprave. Javna uprava naj bi tako delovala nevtralno in nepristransko ter v svojih strokovnih okvirih in na podlagi zakonov in drugih predpisov.

Zelo zanimivo je Bučarjevo (2001) razmišljanje o depolitizaciji uprave v članku Strankarsko nevtralna javna uprava. Po njegovem je depolitizacija javne uprave, ki naj bi javno upravo obravnavala zgolj kot tehnično sredstvo za uresničitev ciljev, določenih na vrhu upravne piramide, bolj želja kot stvarna možnost. Depolitizacija uprave namreč izhaja iz podmene, da je vrh javne uprave vnaprej postavil svojo presojo dejanskega stanja in cilj, temu vzorcu depolitizacije pa je bila po Bučarjevem mnenju še najbližje javna uprava v komunizmu. Po drugi strani pa pravi, da gledano z vidika demokratičnih ciljev še ni bilo tako spolitizirane javne uprave, kot tista, ki jo je ustvarila partija, saj takrat noben uslužbenec ni smel uveljaviti kakršnekoli lastne presoje dejanskega stanja in še manj cilja, ki bi ga bilo potrebno doseči. Bučar skozi članek ugotavlja, da je problem, ki terja poseg v upravno delovanje neke države predvsem problem obvladovanja ozadja pred upravnim postopkom, kjer se odvijajo interesni boji in povezovanja, ki vplivajo na končno odločitev, ki je dejansko sprejeta mimo pristojnega upravnega organa in skrito pred očmi javnosti. In zato »dokler država ne obvladuje ozadja pred upravnim postopkom, je depolitizacija na teh področjih prazno govorjenje. V tem ozadju pa je družbena moč, zlasti v politični vsebini, lahko zelo pomembna« (Bučar 2001: 29). Je torej depolitizacija javne uprave sploh izvedljiva in ali je s strani vlade sploh zaželeno?

2.2.5.1 Vpliv političnih strank na upravo

Z vidika nevtralnosti uprave je pomembna predvsem možnost vplivanja političnih strank na upravo, saj lahko uprava na eni strani služi političnim strankam kot strokovna podlaga pri odločanju, po drugi strani pa je lahko tudi predmet izkoriščanja za politične interese posameznih strank ali njihovih članov.

V parlamentarni demokraciji politične stranke preko svojih izvoljenih poslancev v parlamentu v obliki zakonov sprejemajo splošne družbene odločitve. Za pripravo strokovne podlage za te odločitve pa je skoraj v celoti zadolžena uprava, ki je hkrati zadolžena tudi za implementacijo teh odločitev. Politične stranke torej vplivajo na upravo predvsem preko parlamenta, saj mora uprava delovati v skladu s sprejeto zakonodajo in uresničevati politiko parlamenta, hkrati pa mu je tudi formalno odgovorna. Lahko pa stranke vplivajo na odločitve javne uprave tudi na drugačen, bolj prikrit način.

Formalen vpliv strank na upravo je določen s pravnimi akti in praviloma teče preko državnih organov, predvsem vlade in parlamenta. Ločimo organizacijske in funkcionalne oblike formalnega vpliva (Smolič 2003: 52–54):

1. *Organizacijske oblike vpliva* se nanašajo na organizacijsko strukturo in kadrovske sestavo uprave.

Organizacijsko strukturo uprave določajo voljeni državni organi, torej parlament, vlada ali predsednik, kar pomeni, da ima stranka oziroma koalicija strank z večino v takih organih močan vpliv na upravo. Takšna stranka lahko upravo reorganizira, spreminja njene pristojnosti, ustanavlja upravne organe prilagojene svojim potrebam, itd.

Najbolj učinkovit vpliv strank na upravo pa je preko kadrovske politike z zaposlovanjem članov strank ali njihovih simpatizerjev v upravi. Tak način zaposlovanja v upravi je v večini sodobnih držav omejen z ustavnimi ali zakonskimi določili, kot je na primer institucionalizacija »merit system-a«, to je zaposlovanja na

osnovi sposobnosti in razpisa, kar vsaj formalno preprečuje strankam, da bi ob prevzemu oblasti izvajale obsežne kadrovske menjave. Omejitev zaposlovanja strankinih ljudi v upravi pa je tudi v tem, da morajo biti tudi ti ljudje strokovno usposobljeni, da ustrezajo pogojem javnega razpisa. Sodobna uprava naj bi bila namreč predvsem strokovna in politično nevtralna, zaposleni v upravi pa morajo biti lojalni tisti politični opciji, ki je na oblasti.

Posebno poglavje vpliva strank na upravo pa so najvišji javni uslužbenci, ki so pri izvrševanju svojih nalog neposredno v stiku z najvišjimi političnimi funkcionarji, njihova zaposlitev pa je vezana na mandat vladajočih strank. Na tem mestu najbolj očitno prihaja do spoja oziroma prepletanja politike in uprave, njuna ločenost pa je zgolj še iluzija.

2. *Funkcionalne oblike vpliva* so vezane na delovanje uprave. Tipična oblika tega vpliva je omejitev delovanja uprave s splošnimi pravili, kot so zakoni in drugi predpisi, ki jih je uprava dolžna spoštovati. Najmočnejša stranka ali koalicija strank lahko vpliva na vsebino zakona in s tem tudi na upravo.

Problem pa predstavlja tudi **neformalen vpliv** strank na upravo, ki ga je mnogo težje prepoznati in klasificirati, saj takšni načini vpliva niso predpisani s pravnimi akti. Neformalen vpliv poteka preko različnih aktivnosti, kot je splošna politična propaganda in pritisk javnosti na delovanje upravnih organov, različne oblike izmenjave mnenj med strankami in upravo in tudi nelegalne oblike vpliva, kot recimo dajanje ali obljubljanje različnih prednosti in koristi zaposlenim v upravi. Takšne oblike vpliva so še posebej priljubljene pri strankah, ki zastopajo nek poseben interes in delujejo podobno kot interesne skupine. Zelene stranke na primer poskušajo uresničiti svoj program predvsem preko vplivanja na organ, pristojen za varstvo okolja, saj lahko preko uprave lažje uveljavijo svoj interes kot bi ga lahko v parlamentu (Smolič 2003: 54–55).

3. NEVTRALNOST OZIROMA NEPRISTRANSKOST JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE V ODNOSU DO UPORABNIKOV

Usmerjenost k uporabniku je v zadnjem času postala ena temeljnih vrednot v delovanju upravnih organov. Gre predvsem za to, kako se približati uporabniku in kako narediti upravo bolj prijazno in učinkovito z vidika uporabnikov. Za zadovoljstvo uporabnikov je v prvi vrsti potrebno odpraviti administrativne ovire, kar je sestavni del reform javnih uprav po vsem svetu. Uporabnikom je potrebno zagotoviti informacije o upravnih storitvah, prostorsko in časovno dostopnost upravnih organov, urejenost poslovnih prostorov, zelo pomemben pa je tudi osebni stik, strokovnost in urejenost uslužbencev (Kren 2004: 59–61). V odnosu do uporabnikov pa je poglobitnega pomena nevtralno delovanje javnih uslužbencev, kar pomeni enak in nediskriminatorni odnos do vseh državljanov (Kren v Brezovšek, Haček 2004: 5).

Tudi Brezovšek (2000: 243) meni, da morajo biti javni uslužbenci odgovorni predvsem uporabnikom, saj ti niso več le predmet uradniškega dela, ampak postajajo pomembni sooblikovalci javnih politik.

Uporabniki od uprave upravičeno pričakujejo ne samo kvalitetne in hitre javne storitve, temveč tudi pravičen in nepristranski odnos do vseh, ne glede na zunanji videz, izobrazbo, družbeni položaj, politično pripadnost ali kaj drugega. Pri tem seveda ne smemo pozabiti, da so tudi javni uslužbenci v prvi vrsti samo ljudje s svojim osebnim prepričanjem in vedenjskimi navadami, kar lahko včasih privede do neenake ali tudi nepravilne obravnave nekaterih uporabnikov. Za reševanje te problematike se v sodobnih državah poudarja predvsem vloga in pomen etike v javni upravi, ki ji zato v tem poglavju namenjam največ prostora.

3.1 VLOGA ETIKE PRI VZPOSTAVLJANJU NEPRISTRANSKOSTI V JAVNI UPRAVI

Za zagotavljanje nevtralnosti in nepristranskosti v delovanju upravnih organov ima velik pomen ravno etika. Predvsem je etično ravnanje javnih uslužbencev pomembno v odnosu do uporabnikov, ki od javnih uslužbencev pričakujejo in tudi zahtevajo

predvsem strokovnost, učinkovitost, odprtost, nepristranskost, prijaznost, ustrežljivost, itd. Etičnost pa se odraža tudi znotraj upravne organizacije, predvsem v odnosu med upravnimi delavci in političnimi funkcionarji, kjer lahko s strani funkcionarjev prihaja do političnega vplivanja in poseganja v delo javnih uslužbencev.

Za vzpostavljanje odgovornega in pravičnega odnosa do uporabnikov ni dovolj le strokovna podkovanost javnih uslužbencev. Veliko težo nosi tudi kultura posamezne države, tako politična kot upravna, ki s svojim sistemom vrednot usmerja javne uslužbence k določenemu ravnanju.

Temeljni etični problem v javni upravi upravni predstavljajo uslužbenci, ki javno diskreditirajo svojo organizacijo in se podrejajo nekaterim političnim ali strokovnim elitam v zameno za podkupnino (razna darila, nagrade ipd.). Problem pa predstavljajo tudi druge oblike neetičnega ravnanja, kot so prednostno obravnavanje prijateljev in sorodnikov, uporaba službenih vozil v privatne namene, prisvajanje družbene lastnine, namerno zamolčanje uradnih sporočil ipd. Upravni uslužbenci torej večkrat zlorabljuje uradni položaj, zanemarjajo zakonite dolžnosti ali tudi ravna nezakonito, zato bi odgovorni funkcionar moral poskrbeti za zamenjavo ali celo odstranitev takšnih neprimernih upravnih uslužbencev (Bostič, Košir, Rajh 1997: 15).

Javna uprava kot praktično področje znanosti je bila vedno povezana z vrednotami, vendar po eni strani raziskovalci moderne teorije uprave poudarjajo, da ima uprava vedno tako ideološko kot tudi vrednostno vsebino, po drugi strani pa znanstveniki in praktiki na področju javne uprave svoje delo pogosto predstavljajo kot vrednostno nevtralnno. Vzrok za to lahko najdemo prvič pri zahtevah utemeljiteljev javne uprave (Woodrow Wilson, Max Weber) po ločitvi uprave od politike kot sredstva za doseganje večje učinkovitosti in za odpravo neetične prakse klientelizma. Politiko so namreč smatrali kot področje vrednot, upravo pa kot svet dejstev v vrednostno svobodnem okolju. Drugi razlog, da so zapostavljali etiko in vrednote v javni upravi pa je vzpon kvantifikacije scientizma, pri čemer so bili teoretiki in praktiki javne uprave obravnavani kot znanstveniki, ki se distancirajo od subjektivnega področja vrednot in etičnih problemov. Takšen pristop je imel seveda številne negativne posledice kot so

disfunkcionalnost javne uprave, neenakost in zmanjševanje vloge človeškega elementa. Največja pomanjkljivost pa je, da so javni uslužbenci obravnavani kot neke vrste roboti, ki slepo uresničujejo sprejete politike (Brezovšek 2004: 28–29).

Zato je vsaka demokratična državna uprava dolžna odpraviti vsakršne možnosti zasebnega okoriščenja javnih uradnikov in drugih javnih uslužbencev z opravljanjem storitev, ustrezno izobraževati javne uslužbence v smislu etičnega ravnanja, postaviti etična merila ravnanja javnih uslužbencev v obliki kodeksa, pripraviti jasne smernice delovanja in tudi odkrivati ter kaznovati tiste, ki kršijo etične predpise. Kakršnakoli odstopanja od načela enakopravnosti v odnosu javnih uslužbencev do državljanov so nedopustna (Noč 2006: 33).

3.1.1 Etični kodeks javnih uslužbencev

Etični kodeks je skupek načel opravljanja javnih nalog, ki nalaga javnim uslužbencem dolžnost, da ravnajo v skladu s temi načeli in kot tak lahko pomembno prispeva k dvigu ravni etičnosti v javni upravi.

Etični kodeks lahko pripomore k oblikovanju zavesti javnih uslužbencev, da razmišljajo o svoji moralni odgovornosti do sodelavcev in do državljanov. Koristi kodeksa so tudi v tem, da lahko vzpodbudi razprave o moralni vsebini kodeksa in na ta način pripomore k iskanju boljših rešitev, lahko pa kodeks predstavlja tudi sredstvo obrambe tistih zaposlenih, od katerih se zahtevajo razna nemoralna, nepoštena ali nepravilna dejanja (Noč 2006: 57).

V Sloveniji velja Kodeks ravnanja javnih uslužbencev¹², ki ga je na priporočilo Sveta Evrope sprejela Vlada Republike Slovenije in velja za vse javne uslužbence. Namen kodeksa (3. člen) je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih morajo javni uslužbenci ravnati, služi kot pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje teh načel in je namenjen seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev.

¹² Uradni list RS 8 (2001)

V nadaljevanju povzemam bistvene določitve kodeksa, ki se nanašajo na nevtralno oziroma nepristransko delovanje javnih uslužbencev v odnosu do uporabnikov:

- 4. člen določa, da mora javni uslužbenec delovati zakonito, častno in na podlagi spoštovanja človekovega dostojanstva. Pri svojem delu mora delovati politično nevtralno in nepristransko.
- Na podlagi 5. člena kodeksa se od javnega uslužbenca pričakuje, da opravlja naloge strokovno, vestno, nepristransko in pri tem upošteva le javni interes in konkretne okoliščine primera. Javni uslužbenec mora biti tudi spoštljiv do državljanov.
- 9. člen pravi, da mora javni uslužbenec vedno ravnati tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog.
- 16. člen govori o politični ali javni dejavnosti javnih uslužbencev. Javni uslužbenec mora skrbeti, da nobena od njegovih političnih dejavnosti ne okrne zaupanja javnosti v njegovo sposobnost, da svoje delo opravlja nepristransko. Javni uslužbenec tudi ne sme dopustiti, da bi ga uporabili za strankarske politične namene.
- Zelo pomemben je tudi 18. člen, ki javnim uslužbencem prepoveduje zahtevanje ali sprejemanje daril, uslug, gostoljubnosti ali drugih koristi zase ali za svojo družino, bližnje sorodnike, prijatelje, osebe javnega ali zasebnega prava, s katerimi je ali je bil v poslovnih ali političnih stikih, ki bi lahko vplivali ali ustvarjali videz, da vplivajo na nepristranskost opravljanja javnih nalog. Običajna gostoljubnost in darila majhnih vrednosti so pri tem izključena.
- Po 20. členu kodeksa javni uslužbenec ne sme dovoliti, da ga postavijo v položaj ali da se ustvari videz, da so ga postavili v položaj obveznosti, da vrne uslugo katerikoli osebi ali pravni osebi javnega ali zasebnega prava. Tudi v uradnem svojstvu naj se ne obnaša tako, da je dovzeten za neprimerno vplivanje drugih.

3.1.2 Odnos delavcev javne uprave do etičnih vprašanj

Zora Noč (2006) je opravila mnenjsko raziskavo Odnos delavcev javne uprave do etičnih vprašanj, ki ji je bila v pomoč pri raziskavi etičnosti v državni upravi. Anketo z vprašalnikom je izvedla na naključnem vzorcu 534 slovenskih državnih uslužbencev, a je bilo zaradi slabega odziva v analizo zajetih le 150.

Rezultati raziskave so pokazali, da je raziskovanje in obravnavanje etičnosti v državni upravi aktualno in potrebno, saj je večina javnih uslužbencev mnenja, da je vprašanje etičnosti v državni upravi zelo pomembno. Glede Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev jih je kar 72 % odgovorilo, da so z njim seznanjeni in vsaj polovica jih v primeru etičnih dilem kodeks tudi uporablja. Zanimivo je tudi to, da jih je kljub prizadevanjem oblasti po poudarjanju večje vloge etike v javni upravi, več odgovorilo, da je bilo pred petimi leti ravnanje javnih uslužbencev bolj etično kot danes, kar 63 % pa jih je mnenja, da je nivo etike v državni upravi nizek ali celo zelo nizek.

Bistveno drugačno sliko prikazujejo odgovori javnih uslužbencev na vprašanja o etičnosti nekaterih tipičnih ravnanj. Glede okoriščenja in uporabljanja storitev organizacije za svoje osebne namene jih kar 96,7 % meni, da to ni etično. Vsi anketirani so mnenja, da ni etično odtujiti sredstva upravnih organov za osebno uporabo, prav tako jih 100 % meni, da ni etično, če javni uslužbenec poneveri račun za stroške za več ali manj kot 10 odstotkov nad pravim zneskom. Kar 93,3 % jih je mnenja, da ni etično izkoriščanje časa v organizaciji za osebne namene. Zelo pomembna za enakopravno obravnavanje vseh uporabnikov sta vprašanja o etičnosti obdarovanja nekoga v zameno za prednostno obravnavanje in o etičnosti sprejemanja daril v zameno za prednostno obravnavanje. Na obe vprašanja je bil odgovor skoraj 100 %, da takšno ravnanje ni etično.

Iz teh odgovorov lahko razberemo, da slovenski javni uslužbenci dobro vedo, kaj je prav in kaj ne, vprašanje je le, ali to pri svojem delu tudi dosledno upoštevajo. Pomembno bi bilo tudi vedeti, koliko jih k etičnemu obnašanju nagovarjajo in spodbujajo njihovi nadrejeni.

4. POMEN REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE ZA VZPOSTAVITEV NJENE VEČJE NEVTRALNOSTI

Začetki reforme javne uprave v razvitih demokratičnih državah segajo v leto 1980, ko je bilo potrebno odgovoriti na problem vse hitrejše rasti javnega sektorja po drugi svetovni vojni. V državah OECD je namreč obseg javnega sektorja v nekaj desetletjih povprečno zrasel iz 25 % na 45 % in več. Problemi pa so se pojavljali tudi znotraj samega javnega sektorja, ki ni deloval dovolj učinkovito in ekonomično. Tako so se v skladu s tem pojavile zahteve po večji pravičnosti, nepristranskosti, transparentnosti in po večjem nadzoru nad korupcijo v javnem sektorju. Vsaka država se je reforme lotila po svoje in z upoštevanjem določenih nacionalnih posebnosti, vendar pa so povsod sledili osnovnim smernicam v razvoju javnega sektorja, kot so privatizacija, deregulacija in vpeljevanje tržnih mehanizmov v proces upravljanja (več v Lane 1997: 1–16).

Po Bučarju (1998: 117–118) je naša državna uprava nasledek prejšnje jugoslovanske komunistične uprave, ki je bila v celoti podrejena in poistovetena z vrednotami komunistične partije. Cilj partije je bil obvladovati vse vzvode oblasti v državi, tako da je bil ostali državni aparat le izvrševalec njenih odločitev. Državna uprava v takem sistemu nima nikakršne lastne moči in je samo izvrševalec tuje volje.

Zato ni presenetljivo, da je reforma slovenske javne uprave po osamosvojitvi in v času vključevanja Slovenije v Evropsko unijo eden temeljnih ciljev modernizacije slovenske politike, saj je potrebno upravni sistem prilagoditi spremembam v političnem in gospodarskem sistemu. V tem času se je namreč tako med zaposlenimi v upravi, kot tudi med uporabniki pojavilo nezadovoljstvo z obstoječim sistemom. Poglavitne težave so bile (Kovač 2000: 289–290):

- problem politične nevtralnosti uprave, saj spreminjajoča politična gibanja v veliki meri vplivajo na delo upravnih organov,
- problem centraliziranosti državne uprave, ki jo spremlja slaba medresorska in nivojska koordinacija dela (hierarhična struktura onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter fleksibilne metode dela),

- problemi z uslužbenskim sistemom, še posebej neurejena in nezadovoljivo rešena vprašanja zaposlovanja, nagrajevanja in usposabljanja, kar demotivira zaposlene,
- neučinkovito (neekonomično in neažurno) finančno poslovanje in
- problem izrazite usmerjenosti uprave nase in odsotnost prilagajanja potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem težav (vzrok tega so negativne podobe uprave in javnih uslužbencev v javnosti).

Pri pravnem urejanju področja javne uprave so se v evropskem pravu razvili določeni standardi, ki jih morajo upoštevati tako države članice EU, kot tudi kandidatke za vstop v EU, med katerimi je bila tudi Slovenija. Tem državam se standardi predstavljajo preko sodelovanja z organizacijo SIGMA¹³, ki je skupen projekt Evropske Unije in OECD¹⁴. Omenjeni standardi za nacionalne zakonodaje določajo naslednje cilje:

- strokovna in politično nevtralna javna uprava, ki nudi učinkovite javne storitve in deluje po načelih kakovosti ter ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti;
- približevanje uporabnikom in vzpostavitev javnega in odprtega delovanja;
- zagotovitev takšnih pravic, obveznosti in odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb z odličnimi lastnostmi;
- profesionalna organiziranost dela in aktivno upravljanje s človeškimi viri;
- učinkovit notranji in zunanji nadzor nad delovanjem sistema (ZJU – iz predloga za prvo obravnavo 2001, str: 1, 2).

Cilj reforme slovenske javne uprave je približevanje sodobni in evropsko primerljivi državni upravi, ki je učinkovita in omogoča hitre javne storitve ter deluje po načelih strokovnosti in politične nevtralnosti. Potrebno je z zmanjševanjem stroškov doseči večjo kakovost storitev, kar je mogoče le z večjo učinkovitostjo, usmerjenostjo k uporabniku in tržnimi razmerji (Brezovšek, Haček 2002: 696).

¹³ ang. Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

¹⁴ ang. Organisation for economic Co-operation and Development

Enega od načinov prestrukturiranja javnega sektorja predstavlja NUJS ali Novo upravljanje javnega sektorja¹⁵, ki v javni sektor vpeljuje elemente upravljanja privatnega sektorja (Kren 2004: 58). Med njimi¹⁶ bi izpostavila predvsem ločitev politične in strokovne funkcije in usmerjenost k uporabniku, ki sta pomembna za vzpostavitev večje nevtralnosti v delovanju upravnih organov. Tem trendom sledi tudi reforma slovenske javne uprave.

4.1 SPREMEMBE, KI JIH JE PRINESEL ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

Enega najpomembnejših delov javne uprave predstavljajo njeni uslužbenci, saj je uspešnost upravnega dela odvisna predvsem od ljudi, ki to delo opravljajo. Glede na to je eden temeljnih ciljev reforme javne uprave prav posodobitev sistema javnih uslužbencev.

Včasih je služba v javni upravi pomenila izvajanje oblasti, javni uslužbenec pa je bil obravnavan kot del oblastne strukture. Kasneje so takšno službo pojmovali kot privilegij, ki prinaša imetniku določene koristi. Značilno je bilo kupovanje služb v javni upravi in podeljevanje služb kot nagrade za politične in druge usluge. To je ponekod prisotno še danes, ko po volitvah najvišja mesta v upravi delijo politični funkcionarji kot izplen volilne zmage (Pusič v Virant 2002: 187). Kot smo videli na konkretnih primerih, tudi Sloveniji takšno početje po volitvah ni ravno tuje, čeprav naj bi bila sprejeta zakonodaja usmerjena predvsem v depolitizacijo oziroma večjo nevtralnost javne uprave.

Glede na stališča Evropske komisije je ureditev položaja javnih uslužbencev eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave. Mnenja oziroma priporočila Evropske komisije so (Fournier v Brezovšek, Haček 2002: 693):

- državam priporoča sprejem zakona, ki bo posebej urejal področje sistema javnih uslužbencev,

¹⁵ ang. New Public Management

¹⁶to so: naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost, ločitev politične in strokovne funkcije, usmerjenost k uporabniku, izboljšanje upravljanja človeških virov, decentralizacija in delegiranje pristojnosti, fleksibilnost preko deregulacije in strateškega managementa, uvajanje konkurenčnosti, privatizacije, smotrna izraba finančnih sredstev... (Kren v Brezovšek, Haček 2004: 58).

- posredno priporoča karierni sistem,
- poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne javne uprave, predvsem v političnem smislu,
- priporoča dodatno izobraževanje, predvsem na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije in
- posredno priporoča izenačevanje plač v javnem in zasebnem sektorju.

V Sloveniji je bil zato potreben sprejem novega zakona, ki bi upošteval našeta priporočila in dopolnil ter predvsem izboljšal prej veljavni Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO). Ta je veljal le za delavce v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ne pa tudi za zaposlene v drugih organizacijah javnega sektorja (javne agencije, javni skladi), imel pa je tudi druge pomanjkljivosti.

Nov sistemski zakon, ki se imenuje Zakon o javnih uslužbencih, je bil sprejet leta 2002. Ureja sistem javnih uslužbencev, načela in druga vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju, ki je predmet drugega zakona. Cilji zakona sledijo ciljem reforme slovenske javne uprave.

Skupna načela sistema javnih uslužbencev, ki se nanašajo na vse javne uslužbence so (7.–12. člen): načelo enakopravne dostopnosti (do delovnih mest), načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja (v skladu s pravili poklicne etike), načelo omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril (protikorupcijski element), načelo zaupnosti (varovanje tajnih podatkov), načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja (ekonomičnost) in načelo varovanja poklicnih interesov.

Drugi del zakona se nanaša na javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Za njih veljajo naslednja posebna načela (27.–32. člen):

- načelo javnega natečaja (izbira kandidata se opravi na podlagi boljše strokovne usposobljenosti),
- načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (izvrševanje nalog v javno korist, nevtralno in nepristransko),

- načelo kariere (uradniku je omogočena kariera z napredovanjem, ki je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih ali strokovnih kvalitiet ter od rezultatov dela),
- načelo prehodnosti (možna premestitev javnega uslužbenca na drugo delovno mesto v okviru organov),
- načelo varovanja poklicnih interesov (delodajalec mora uradnika varovati pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji in mu mora omogočiti plačano pravno pomoč v sodnih postopkih, ki so sproženi zoper tistega, ki je oškodoval uradnika ali njegovega ožjega družinskega člana) in
- načelo odprtosti do javnosti (obveščanje javnosti o delovanju organa in rezultatih opravljenega dela uradnikov).

Izpostavila bi predvsem **načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti**, ki se sicer nanaša le na javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ne pa tudi na ostale javne uslužbence in, ki javnim uslužbencem nalaga dolžnost, da ravnajo politično nevtralno in nepristransko. Načelo uporabnikom zagotavlja enakopravno in pravično obravnavo, saj naj bi javni uslužbenci zasledovali le javni interes in delovali na podlagi predpisov, stroke in etičnih načel. Le na tak način se lahko vzpostavi in ohrani stabilnost javne uprave tudi ob menjavi oblasti. Žal pa se v praksi včasih odvijajo povsem druge zgodbe. Zanimivo je pisanje Igorja Mekine v tedniku Mladina (2002), ki se sicer ne nanaša direktno na javne uslužbence in na Zakon o javnih uslužbencih, ampak na primeru sodstva ugotavlja, da je načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti v slovenski zakonodaji napisano preveč dvoumno. Sprašuje se, kako je mogoče, da lahko tožilci in sodniki nastopajo na strankarskih listah, kot je to na primer naredila Barbara Brezigar s svojo kandidaturo za predsednico države, in se nato brez težav vrnejo »v varno zavetje svojih državnih služb«. Zakon o tožilstvu namreč po eni strani dopušča, da lahko tožilec postane minister ali predsednik države, vendar hkrati zapoveduje, da mora v tem procesu ostati nepristranski. To pa je popolnoma protislovno, saj je težko pričakovati, da bo tožilec ali sodnik, ki se je javno izpostavljajal na listi določene politične stranke, v očeh javnosti deloval nevtralno in nepristransko, saj bi zaradi pretekle politične aktivnosti »vsaka odločitev neke osebe, ki je povezana s

politiko ali posamezniki iz politike, vzbujala dvome o nepristranskosti« (Penko v Mekina 2002).

Nevtralnost javnih uslužbencev je tudi ena glavnih značilnosti sistemov javnih uslužbencev v evropskih državah in je za države članice Unije tudi pravno zavezujoča na temelju 6. člena Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Drugi pomemben standard pa je načelo pravne države, ki za sistem javnih uslužbencev pomeni, da ta ne sme delovati na osnovi političnih, osebnih ali nacionalnih odnosov, ampak kot sistem izvajanja predpisov z jasno določenimi cilji in zavezujočimi predpisi (Brezovšek in Haček 2002: 694).

Z vidika zagotavljanja večje nevtralnosti javne uprave so bistvene rešitve novega zakona predvsem ločitev političnih položajev od upravnih in zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki naj bi temeljil na čim bolj objektivnih merilih strokovne usposobljenosti.

4.1.1 Ločitev političnih položajev od upravnih

Bostič in drugi (1997: 20–21) pišejo, da glavni etični problem v naši državni upravi predstavlja neurejeno razmerje med politiko in upravo in zato lahko upravni uslužbenec neizogibno postane vpleten v politične zadeve, politik pa v upravne. Velike težave povzročajo nesoglasja med politiki in upravnimi uslužbenci glede občutljivih političnih vprašanj in primeri, ko politiki silijo uslužbence k neprimernemu, neetičnemu ali celo nezakonitemu delovanju.

Nov sistem javnih uslužbencev naj bi omogočal ločevanje politike od stroke in s tem zagotavljal strokovnost in politično nevtralnost javne uprave, kar pomeni zagotoviti čim večjo usposobljenost javnih uslužbencev in čim manjše vpletanje politike v njihovo delo. Virant (2000) je pred sprejetjem novega zakona menil, da je potrebno tudi na najvišja mesta v upravi postaviti strokovnjake. Po prejšnjem sistemu so bili namreč lahko državni sekretarji tako funkcionarji kot upravni menedžerji, kar je pomenilo tesno povezanost politike in stroke. Rešitev tega problema pa po njegovem predstavljajo

vrhunski upravni menedžerji, ki bi svoje delo opravljali strokovno in neodvisno od politike.

Rešitev, ki jo je ponudil nov zakon je, da vodstveni položaji v ministrstvih (direktorji velikih organizacijskih enot), v organih v sestavi in v vladnih službah preidejo s političnih funkcionarjev na upravne managerje. To pomeni zoženje kroga političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti zgolj na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev ali namestnikov ministra, za katere je jasno, da so na svoj položaj prišli po političnih kriterijih in da so njihove odločitve politične. Prav tako je v vsakem organu omogočeno oblikovanje funkcionarjevega kabineta, vezanega na njegovo osebno zaupanje. Ta politična struktura je ločena od uradniške, ki sedaj zajema tudi najvišje vodstvene položaje (ZJU, iz predloga za 1. obravnavo).

V praksi se je uveljavitev t.i. vrhunskih upravnih managerjev izvedla z dnem pričetka uporabe novega zakona in tako od 28. junija 2003 dalje naloge bivših funkcionarjev (direktorjev organov v sestavi in direktorjev vladnih služb) opravljajo uradniki, za katere je določen poseben postopek izbire, ki ga izvede uradniški svet. Drugi del realizacije ločitve politike in stroke pa predstavlja odločba, ki omogoča funkcionarju, da si sam izbere najozžje sodelavce za čas trajanja njegove funkcije in pri tem ni vezan ne na javni natečaj, ne na prosto objavljeno delovno mesto, saj se pogodbe o zaposlitvi tukaj sklenejo za določen čas. Ti javni uslužbenci so izbrani na podlagi lastnih kriterijev funkcionarja- tudi političnih, vendar pa to ne vpliva na delovanje uprave, saj gre za opravljanje raznih svetovalnih in organizacijskih ter strokovnih in administrativno-tehničnih nalog (Korade Purg 2004: 110–111).

Najvišja delovna mesta v upravi naj bi po novem torej zasedali visoko usposobljeni upravni strokovnjaki, ki so svoja mesta zasedli izključno po strokovnih kriterijih. To se seveda lepo bere na papirju, veliko bolj dvomljivo pa je uresničevanje tega v praksi, saj je že pri postopku izbire kandidatov možen določen političen vpliv, kar je podrobneje razloženo v nadaljevanju.

4.1.2 Zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim bolj objektivnih merilih strokovne usposobljenosti – uvedba Uradniškega sveta

Cilj je, da se pri najvišjih uradniških položajih izključi prevlada političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti. V ta namen je zakon uvedel posebno neodvisno telouradniški svet. Uradniški svet določa standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje- to so generalni direktorji, generalni sekretarji, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb in načelniki upravnih enot. Za posamezne postopke javnih natečajev uradniški svet imenuje natečajno komisijo¹⁷ (178. člen), ki opravi selekcijo strokovno visoko usposobljenih kandidatov. Izmed teh pa funkcionar izbere kandidata, ki mu najbolj ustreza. »S tem se v naš sistem uvaja nemško – francoski model¹⁸ »političnih uradnikov«, v katerem lahko funkcionarji izmed oblikovane uradniške elite izbirajo za visoke položaje uradnike, s katerimi bodo lahko sodelovali« (ZJU, iz predloga za prvo obravnavo: 10–11).

Standardi strokovne usposobljenosti, ki jih je določil uradniški svet, naj bi zagotavljali strokovnost in kakovost upravnega dela. Nanašajo se na izkušnje, znanja in managerske sposobnosti kandidatov. Pri izkušnjah gre za delovne izkušnje na tistem ali sorodnem področju dela, za katero kandidat kandidira in za izkušnje na vodstvenih položajih v javnem ali zasebnem sektorju. Znanja pomenijo predvsem poznavanje problematike s konkretnega področja dela, poznavanje pravne ureditve področja, poznavanje načel in razvojnih usmeritev državne uprave, poznavanje rabe proračunskih sredstev in nenazadnje tudi poznavanje delovanja institucij in pravnega reda Evropske unije na tem področju. Pri managerskih sposobnostih pa se ocenjujejo razne upravljaljske in vodstvene sposobnosti ter komunikacijske veščine (Korade Purg 2004: 116–117)

V sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti uradniški svet sprejme

¹⁷ V natečajno komisijo se lahko imenujejo člani uradniškega sveta, uradniki, strokovnjaki s področja javne uprave, s področja upravljanja s kadrovskimi viri in s področja, na katerem bo uradnik opravljaj vodstvene naloge (178. člen).

¹⁸ Poznan je tudi ameriški "spoil system", kjer se ob menjavi oblasti zamenja celoten uradniški vrh in britanski sistem, ki temelji na stalnosti uradništva tudi na najvišjih vodstvenih položajih in kadrovanju brez sodelovanja politike. Nemško- francoski model "političnih uradnikov" predstavlja neko vmesno rešitev (ZJU, iz predloga za prvo obravnavo: 10).

kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalne skupnosti (174. člen).

Uradniški svet je sestavljen iz (175. člen):

- treh članov, ki jih izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja imenuje predsednik republike,
- treh članov, ki jih izmed sebe izvolijo uradniki z nazivom višji sekretar (to je naziv prve stopnje v prvem kariernem razredu – po ZJU najvišji možen naziv) v organih državne uprave,
- dveh članov, ki jih imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih in
- štirih članov, ki jih imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo.

Ugotovimo lahko, da je glede na poslanstvo uradniškega sveta nekoliko sporna njegova sestava. Izmed dvanajstih članov jih je namreč večina (sedem) takšnih, ki so bolj ali manj politično imenovani. Trije so uradniki z nazivom višji sekretar so t.i. »politični uradniki«¹⁹, ki si jih kot najbližje sodelavce izbere politični funkcionar, štirje pa so direktno imenovani od vlade. Tukaj se seveda zastavlja vprašanje ali je uvedba uradniškega sveta resnično pripomogla k prevladi strokovnih meril nad političnimi.

Tudi Bugarič (2004: 17) ugotavlja, da model uradniškega sveta ni to, kar bi moral biti, saj je v praksi pokazal, da ne preprečuje nastavitve političnih kadrov. Problem je v tem, da so predstavniki uradnikov in strokovnjakov lahko tudi politično imenovani, kar pomeni, da ima politični del uradniškega sveta potencialno večino pri odločanju. To bi se moralo spremeniti in politiko izločiti iz uradniškega sveta.

4.1.3 Spremembe zakona o javnih uslužbencih po parlamentarnih volitvah 2004

Zakon o javnih uslužbencih je po parlamentarnih volitvah leta 2004 doživel nekatere pomembne spremembe, ki se nanašajo tudi na nevtralnost in nepristranskost javne uprave in njenih uslužbencev. Nova vlada je po dveh letih praktične uporabe zakona

¹⁹ Že samo ime "politični uradniki" nakazuje na to, da so na nek način politično imenovani.

namreč ocenila, da ta potrebuje nekatere spremembe in tako julija 2005 sprejela besedilo zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih.

Poglavitne spremembe, ki jih prinaša sprememba zakona so naslednje:

- Poenostavitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih in poslovnih razlogov ter zaradi nesposobnosti. Status zaposlenih v javni upravi se tukaj izenačuje z zaposlenimi v gospodarstvu, saj je predlagatelj ocenil, da ni potrebe po posebni zaščiti slabih in nizko storilnih uslužbencev.
- Razširitev uporabe zakona z organov državne uprave in občinskih uprav na t.i. paradržavne organizacije, ki izvajajo upravne naloge (javne agencije, ZPIZ, ZZZRS).
- Obvezna objava vseh javnih natečajev na spletni strani Ministrstva za javno upravo in poenostavitev nekaterih kadrovskih postopkov.
- Ukrepi za lažje zmanjševanje števila zaposlenih- več možnosti zaposlovanja za določen čas, možnost prenehanja delovnega razmerja ob izpolnitvi pogojev za polno pokojnino.
- Možnost zamenjave načelnika upravne enote brez posebnega postopka. Položaj načelnika upravne enote se tukaj izenačuje z vsemi drugimi uradniki na vodstvenih položajih.
- Poenostavitev premeščanja javnih uslužbencev zaradi delovnih potreb.
- Ukinitev privilegija 100 % nadomestila za prvih 30 dni bolniške odsotnosti v policiji in upravi za izvrševanje kazenskih sankcij.²⁰

Z vidika načela nevtralnosti javnih uslužbencev je sporna predvsem sprememba, ki se nanaša na prvo točko, konkretno pa na 83. člen zakona, ki govori o prenehanju položaja javnemu uslužbencu.

Po prvotno sprejetem zakonu iz leta 2002 je bilo določeno, da lahko funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, razreši generalnega direktorja v ministrstvu, predstojnika vladne službe in direktorja občinske uprave, ne glede na razloge v prvih treh mesecih od nastopa funkcije. Ta določba se je torej nanašala le na najozje

²⁰ Dostopno na: <http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=772>

ministrove sodelavce, za katere se je vedelo, da so politični imenovani in so tako lahko bili tudi razrešeni, vendar le v prvih treh mesecih.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU–A) iz leta 2005 pa je 83. člen spremenil tako, da je možnost razrešitve razširil še na generalnega sekretarja v ministrstvu in predstojnika organa v sestavi ministrstva ter črtal besedilo, da se razrešitev lahko opravi le v prvih treh mesecih. Tako si je vlada pooblastila razširila in si omogočila, da lahko brez krivdnih razlogov zamenja tudi tiste sodelavce, ki so bili na položaje imenovani kot strokovnjaki in da to lahko stori kadarkoli, ne le v prvih treh mesecih.

Opozicija, ki se s spremembo ni strinjala, je dala novelo zakona v presojo Ustavnemu sodišču, ki je presodilo, da so nekateri deli novele resnično v neskladju z ustavo in vlada je morala zakon ponovno spremeniti. 83. člen Zakona o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) tako po novem določa, da lahko funkcionar razreši generalnega direktorja v ministrstvu, predstojnika vladne službe, generalnega sekretarja v ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave ne glede na razlog v enem letu od nastopa funkcije.

SKLEP

Upravni sistem je sestavni del političnega sistema neke države, kar pomeni, da je uprava na nek način že v osnovi politična. Govoriti o politični nevtralnosti uprave v smislu njene popolne ločenosti in neodvisnosti od politike je zato nesmisel. O politični nevtralnosti uprave lahko govorimo v smislu, da uprava pri svojem delu temelji predvsem na strokovnosti in se ne podreja vsakokratnim političnim elitam. To je za delovanje demokratičnih političnih sistemov zelo pomembno, saj je le visoko strokovno usposobljena javna uprava lahko kos hitremu družbenemu in tehnološkemu razvoju v razvitem svetu. Iz mojega diplomskega dela izhaja, da so si teoretiki s področja javne uprave praktično enotni o nujnosti strokovne in politično neodvisne javne uprave. Seveda pa mora biti javna uprava vsakokratni oblasti lojalna v smislu profesionalnega in kakovostnega dela ter izvrševanja sprejetih normativnih odločitev, ki pa seveda lahko odražajo vrednostno in ideološko usmeritev vladajoče politične opcije.

Vse kaže na to, da sta uprava in politika tesno povezani tako v razvitih demokracijah, kot v državah v tranziciji. Uprava in politika sta namreč v procesu oblikovanja politik odvisni druga od druge, saj uprava pripravlja strokovne podlage za odločanje, odloča o posameznih zadevah in izvršuje sprejete politične odločitve, politika pa po drugi strani s sprejemanjem vrednostnih in ideoloških odločitev usmerja in vodi delo uprave. Tesna povezanost uprave in politike v sodobnih demokracijah prihaja najbolj do izraza na najvišjih nivojih upravnega in političnega aparata, kjer ministri nastopajo na eni strani kot člani vlade in na drugi kot vodje posameznih upravnih resorjev.

V diplomskem delu sem prikazala pomen etika pri vzpostavljanju večje nevtralnosti in nepristranskosti v javni upravi. Kot smo videli, je to pomembno predvsem pri odnosih do uporabnikov. Spoštovanje etičnih načel in predpisov namreč omogoča enakopravnejšo obravnavo vseh državljanov in s tem pravičnejšo in bolj nepristransko javno službo. Z etičnim delovanjem javne uprave pa se zmanjšuje tudi stopnja korupcije in posledično zmanjšuje družbena škoda, ki jo korupcija prinaša.

Slovenija je z reformo javne uprave in posledično s spremembo zakonodaje na tem področju sicer naredila velik korak k bolj neodvisni in nevtralni upravi, katere usluge

naj bi temeljile predvsem na strokovnem znanju in etičnih načelih. Vendar pa zgolj ustrezna zakonodaja še ni dovolj, da bi uprava tudi v praksi tako delovala. Zavedati se moramo, da je dolgoleten socialističen sistem pustil svoj pečat tudi v javni upravi, ki se sedaj počasi otresa »starega« načina dela in se prilagaja sodobnim razmeram, ki od javnih uslužbencev terjajo strokovno in nevtrarno delovanje v odnosu do politike in nepristranskost v odnosu do uporabnikov. Vladajoča politična elita bi v duhu teh sprememb morala - ne samo na papirju, temveč tudi v praksi preprečevati kakršnekoli poizkuse politizacije javne uprave. Dolgoročno je za delovanje in odločitve javne uprave ter posledično države kot celote namreč izjemno slabo, če se ustvarja občutek, da je politična lojalnost ovrednotena bolj kot znanje in kompetentnost. Politika, ki izvaja oblast, bi morala javni upravi in javnim uslužbencem s svojim zgledom in dejanji nenehno dokazovati, da je strokovno in profesionalno delo zelo zaželeno. Žal pa smo v Sloveniji mnogokrat priča povsem drugim zgodbam.

SEZNAM LITERATURE

1. Bostič, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh (1997): *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco d.o.o.
2. Brejc, Miha (2000): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
3. Brezovšek, Marjan (1992): Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29(11–12), 1089–1100.
4. Brezovšek, Marjan (2000a): Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37(2), 264–278.
5. Brezovšek, Marjan (2000b): Uprava in demokratični prehod. V Danica Fink–Hafner in Miro Haček (ur.): *Demokratični prehodi I. – Slovenija v primerjavi s srednjeevropskimi postsocialističnimi državami*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Brezovšek, Marjan (2001): Teoretični pojem uprave. V Vlaj, Stane (ur.): *Uvod v javno upravo*, 49–60. Ljubljana: Visoka upravna šola.
7. Brezovšek, Marjan (2004): Različni pristopi k preučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V Brezovšek, Marjan in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 11–36. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39(4), 691–704.
9. Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2004): *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Bučar, France (1981): *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
12. Bučar, France (2003): Strankarsko nevtralna javna uprava. *Uprava* 1(1), 16–35.
13. Bučar, France (1998): *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.

14. Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list SRS.
15. Bugarič, Bojan (2004): Mit ali realnost? *Slovenska uprava* 37(5), 15–17.
16. Cirman, Primož in Matej Košir (2005): Dvajset novih zamenjav v elektrogospodarstvu. *Delo XLVII*(171), 1.
17. Godec, Rupko (1993): O funkcijah državnih upravnih organov. V Rupko Godec, Mitja Horvat, Rajko Pirnat, Lovro Šturm in Gorazd Trpin: *Upravni Zbornik*, 65–75. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
18. Haček, Miro (2004a): *Dihotomija uprava – politika: odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v slovenski javni upravi*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Haček, Miro (2004b): Politizacija javnih uslužbencev kot dejavnik upravne kulture. V Brezovšek, Marjan in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 129–147. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
21. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev* (2001). Ljubljana: Uradni list RS 8, 735–738.
22. Korade Purg, Štefka (2004): Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V Brezovšek, Marjan in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 97–126. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Kovač, Polona (2004): Novi javni management in slovenska uprava. V Brezovšek, Marjan in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 177–194. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37(2), 279–293.
25. Kren, Sanja (2004): Načela organiziranja in delovanja uprave. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 43–71. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Lane, Jan-Eric (1997): *Public sector reform*. London: SAGE Publications.
27. *Leksikon Cankarjeve založbe* (1994). Ljubljana: Cankarjeva založba.

28. Matos, Urša (2005): Čiščenje po bolnišnicah. *Mladina* 18. Dostopno na: http://www.mladina.si/tehdnik/200518/clanek/slo--politika-ursa_matos/ (20. februar 2007).
29. Mekina, Igor (2002). Ohlapna merila. *Mladina* 50. Dostopno na <http://www.mladina.si/tehdnik/200250/clanek/brez/> (20. februar 2007).
30. Noč, Zora (2006): *Odnos javnih uslužbencev do etičnih vprašanj. Magistrsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Peters, B. Guy (1995): *The Politics of Bureaucracy*. London: Routledge.
32. Pirnat, Rajko (1993): Politične stranke in uprava: njih formalna in neformalna razmerja. *Javna uprava* 29(3/4), 163–177.
33. Računovodja.com (2005): *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih*, 8. julij. Dostopno na <http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=772> (7. februar 2007).
34. Rakočevič, Slobodan in Peter Bekeš (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Slovenije
35. Ribičič, Ciril (1996): Slovenski parlament včeraj, danes in jutri. V Brezovšek, Marjan (ur.): *Slovenski parlament - izkušnje in perspektive*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
36. Rubin, Alfred P. (1988): The concept of neutrality in international law. V Leonhard, Alan T. (ur.): *Neutrality: changing concepts and practices*. Boston: University press of America.
37. Skupno spletišče v podporo vključevanju Slovenije v NATO (2001): *Status nevtralnosti in obrambna samozadostnost*. Dostopno na <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/nacionalna-varnost/nevtralnost/> (15. marec 2007).
38. Smolič, Rok (2003): *Politične stranke in državna uprava. Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevkladne_organizacije/strategija2.pdf (28. januar 2007).

40. Šmidovnik, Janez (1980): *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Višja upravna šola Univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani.
41. Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
42. Šturm, Lovro (1998): Pomen ustavnosodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V Zver, Milan (ur.): *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji – primer Slovenije*, 23–46. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
43. *Ustava Republike Slovenije* (1991). Ljubljana: Uradni list RS 33, 1374–1386.
44. Valjavec, Špela (2003): *Uprava v sistemu delitve oblasti. Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
45. Virant, Gregor (2000): Dileme pri vzpostavljanju sistema javnih uslužbencev. V Virant, Gregor (ur.): *Dnevi slovenske uprave Portorož 2000 – zbornik referatov*, 371–379. Ljubljana: Visoka upravna šola,
46. Virant, Grega (2001): Javna uprava, država in pravo. V Vlaj, Stane (ur.): *Uvod v javno upravo*, 35–48. Ljubljana: Visoka upravna šola.
47. Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
48. *Zakon o državni upravi* (2005). Ljubljana: Uradni list RS 24, 2061–2069.
49. *Zakon o javnih uslužbencih* (2006). Ljubljana: Uradni list RS 32, 3301–3327.
50. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih* (2005). Ljubljana: Uradni list RS 23, 1833.