

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

DARIJA MUREN

ETIČNO VEDENJE V JAVNI UPRAVI

Diplomsko delo

LJUBLJANA 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

DARIJA MUREN

Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

ETIČNO VEDENJE V JAVNI UPRAVI

Diplomsko delo

LJUBLJANA 2008

**Etično vedenje v javni upravi**

Javna uprava se sooča s težkimi izzivi in pritiski, zato so se vlade v mnogih državah po svetu usmerile v okrepitev etičnega vedenja v javni upravi, tako da so razvile temu primerno etično infrastrukturo. Oblikovanje etičnih vrednot oziroma etičnih načel ter pripravljane ustrezne zakonske osnove, kot je etični kodeks oziroma kodeks vedenja, je prvi korak k izboljšanju vedenja javnih uslužbencev. Temu sledi vpeljevanje etike v dnevno prakso, kar se lahko uspešno doseže s profesionalnimi socializacijskimi mehanizmi, in sicer z izobraževanjem in usposabljanjem. Usposabljanje je bistven element za dvig etičnega zavedanja in razvoja spretnosti za lažje reševanje etičnih dilem. Ker se etično vedenje kaže predvsem navzven do javnosti, in se vlade po svetu tega zavedajo, je bil eden od procesov reformiranja javnega upravljanja narediti javno upravo bolj usmerjeno k uporabniku. Koncept usmerjenosti k uporabniku je še posebej pomemben v izboljševanju kakovosti storitev javne uprave, kar se posledično izraža v zadovoljstvu njenih uporabnikov.

Ključne besede: javna uprava, etično vedenje, etična infrastruktura, etično usposabljanje.

### **Ethical behaviour in public service**

The public service is confronted with difficult challenges and pressures. This is the reason why governments of many countries around the world had to direct themselves to enhance ethical behaviour in public service, so they developed proper ethics infrastructure. Forming of ethical values or principles and preparing effective legal bases is the first step towards improvement of behaviour of public servants. This is followed by implementation of ethics in daily practice, which can be effectively achieved with professional socialization mechanisms, including education and training. Training is essential element to raise ethical awareness and to develop skills to solve ethical dilemmas easier. Governments around the world had realized that ethical behaviour is first of all directed outwards to the public, so one of the reforming processes of public management is the idea of customer orientation. The concept of customer orientation is particularly important in improving quality of public services, which is shown by users satisfaction.

Key words: public service, ethical behaviour, ethics infrastructure, ethical training.

## KAZALO:

1.	Uvod .....	6
1.1	Namen in osnovne trditve proučevanja .....	7
1.2	Struktura in metodologija.....	8
2.	Opredelitev osnovnih pojmov .....	8
2.1	Javna uprava.....	9
2.2	Javni uslužbenci.....	10
2.3	Etika .....	10
2.4	Etična infrastruktura v javni upravi.....	11
2.5	Reforme javne uprave.....	12
3.	Javni uslužbenci .....	14
3.1	Etično vedenje javnih uslužbencev.....	15
3.1.1	Primeri neetičnega vedenja.....	16
3.2	Odnos javnih uslužbencev do uporabnikov .....	18
4.	Etična infrastruktura javne uprave .....	19
4.1	Učinkovita zakonska zgradba.....	22
4.2	Kodeks etike – kodeks vedenja.....	23
4.2.1	Etična načela ali vrednote .....	25
4.3	Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi .....	28
5.	Etičnost javne uprave v Sloveniji .....	30
5.1	Spremembe v delovanju javne uprave .....	30
5.1.1	Odnos do uporabnikov .....	31
5.1.2	Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje.....	33
5.2	Zakonska ureditev etike .....	35
5.2.1	Etična načela v zakonih in predpisih .....	36

5.2.2	Kodeks vedenja za javne uslužbence .....	37
5.3	Predstavitev raziskave o etičnem vedenju javnih uslužbencev v Sloveniji .	39
6.	Primerjalni pregled med državami članicami Evropske unije .....	41
6.1	Predstavitev raziskave o etiki javne uprave.....	42
6.2	Etična infrastruktura .....	43
6.2.1	Etični kodeks .....	45
6.2.2	Etične vrednote .....	47
6.2.3	Etično usposabljanje .....	49
6.3	Etično vedenje v javni upravi .....	52
6.3.1	Neetična vedenja v praksi .....	52
6.3.2	Instrumenti spodbujanja etičnega vedenja .....	56
7.	Sklepne ugotovitve .....	57
8.	Literatura .....	60

Tabele in slike:

Tabela 6.2.3.1:	Vpeljevanje etike z usposabljanjem v državah Evropske unije .....	51
Tabela 6.3.1.1:	Obseg zaznane neetične prakse v državah Evropske unije.....	55
Slika 6.2.1.1:	Oblike etičnih dokumentov v državah Evropske unije .....	47
Slika 6.2.2.1:	Odras glavnih vrednot v uradnih dokumentih .....	48
Slika 6.3.1.1:	Indeks zaznavanja korupcije (CPI) v državah Evropske unije.....	53

## 1. UVOD

V današnjem času, ko med ljudmi ni več zaupanja, se to odraža tako v družbi na splošno kot tudi v posameznih ustanovah, zasebnih in javnih. Kakor kažejo dogodki v družbi, kot so različni primeri korupcije, nasilnih dejanj in diskriminacij na vseh področjih, morajo v družbi obstajati določena pravila vedenja. S tem, kaj je primerno in kaj neprimerno vedenje, se ukvarja etika. Organizacije oziroma ustanove lahko etično vedenje urejajo z različnimi zakoni in predpisi, povsem primerni pa so etični kodeksi.

Z etiko v javni upravi se navadno misli etično vedenje javnih uslužbencev, upoštevanje bistvenih družbenih vrednot in kulture ter tudi pravičnost in odgovornost javnih uslužbencev.

Javna uprava mora nekaj narediti v smeri ozaveščanja javnih uslužbencev o etičnem vedenju, saj je zanašanje na javne ustanove in verodostojnost javnih uslužbencev odločilno za dobro vladanje, prav tako je poštenost javnih uslužbencev bistvena sestavina demokratične družbe. Ravno integriteta in visoki standardi vedenja v javni upravi pa so postali glavni faktor kakovosti javne uprave, kar se odraža predvsem v zadovoljstvu strank.

Prepričanje, da javna uprava ni v stiku s potrebami ljudi, je spodkopalo zaupanje javnosti v upravo. Zato, da bi javna uprava sledila pričakovanjem ljudi, bi morala zavzeti aktivni pristop k rešitvi problema in spremeniti način poslovanja tako, da bi ustrezalo željam javnosti. Javni uslužbenci bi morali spoštovati pravice državljanov, služiti v interesu družbe, slediti načelom in vrednotam demokratičnega vladanja ter hkrati učinkovito in uspešno izvajati javne storitve. Ravno tako bi se morali zavedati etičnih dimenzij njihovih profesionalnih dejavnosti ter slediti družbeno sprejemljivim pravilom vedenja.

Javna uprava služi vsem državljanom, zato je toliko bolj pomembno, kakšno je vedenje uslužbencev v njej. Namreč javni uslužbenci morajo v svojem delovanju s

strankami delovati spoštljivo, prijazno in razumevajoče, predvsem pa morajo vse stranke obravnavati enakopravno. Vedenje javnih uslužbencev bi moralo biti povsem etično in moralno nesporno. Da bo vedenje v javni upravi res etično, je treba oblikovati ustrezno etično infrastrukturo. Zakonski okvir je bistven pri vsej etični infrastrukturi, saj zakoni in predpisi določajo osnove standardov vedenja javnih uslužbencev. Dobro delovanje etične infrastrukture podpira okolje javne uprave in spodbuja visoke standarde vedenja. Navadno so ti standardi opredeljeni s kodeksi, lahko so to etični kodeksi ali kodeksi vedenja. Seveda pa ni pomembno le, da so standardi vedenja nekje zapisani, o teh standardih je treba javne uslužbence tudi izobraziti in usposobiti, da jih bodo znali uporabljati pri svojem delu.

## 1.1 NAMEN IN OSNOVNE TRDITVE PROUČEVANJA

V zadnjih dvajsetih letih prejšnjega stoletja so po svetu potekale reforme v javnih upravah, ki so prinesle spremembe na različnih področjih, med njimi tudi pri vpeljevanju etike v javno upravo. Posledica teh sprememb je tudi na novo sprejeta zakonodaja, ki bolje ureja to področje.

Namen proučevanja diplomskega dela je predstavitev etične infrastrukture v javni upravi. Predstavljena bo zakonodaja, ki je bila sprejeta na področju etike v javni upravi. Osredotočenost bo predvsem na kodekse, njihove pomene, vsebine in vpeljevanje v dnevno prakso. Narejen bo pregled etične urejenosti javne uprave v Sloveniji in v državah članicah Evropske unije. S pridružitvijo Evropski uniji so morale države, med katerimi je tudi Slovenija, prilagoditi svojo zakonodajo zahtevam Evropske unije. Vendar to ne pomeni, da imajo vse države Evropske unije enako urejeno zakonodajo javne uprave. Evropska unija določa le nek osnovni okvir, glede podrobnosti pa pušča prosto izbiro posameznim državam, saj ima vsaka svojo zgodovino in zaradi tega različno tradicijo.

Etika se navadno tiče odnosov, saj vedenje ene osebe lahko vpliva na delovanje druge osebe. V javni upravi potekajo odnosi med samimi javnimi uslužbenci ter med javnimi uslužbenci in uporabniki storitev javne uprave. Ravno zaradi odnosa z

uporabniki je pomembno, da so le-ti zadovoljni z vedenjem javnih uslužbencev. V tem kontekstu je zanimivo preveriti, kako je reforma vplivala na vedenje javnih uslužbencev in kakšne spremembe so bile narejene glede odnosa do uporabnikov.

Osnova proučevanja bo raziskati naslednji predpostavki:

- reforma javne uprave (in posledično sprejetje nove zakonodaje) je vplivala na etično vedenje javnih uslužbencev;
- spremembe v javni upravi so bile narejene v dobro uporabnikov.

## 1.2 STRUKTURA IN METODOLOGIJA

V diplomskem delu bodo najprej opredeljeni osnovni pojmi proučevanja. Temu bo sledil opis primernosti vedenja javnih uslužbencev ter ustreznosti etične infrastrukture. V nadaljevanju bodo omenjena področja predstavljena s strani Slovenije ter narejena bo primerjava z državami Evropske unije, v okviru katere bo predstavljena raziskava.

Za raziskovanje in proučevanje teme diplomskega dela bo uporabljena različna metodologija. Tako domača kot tuja literatura bo predstavljala predvsem teoretično podlago. V največjem delu bodo analizirani sekundarni viri, kot so knjige, članki in druga besedila. Kar nekaj literature in besedil je uporabljenih tudi iz internetnih strani, med njimi tudi empirični podatki. Ker se proučevanje tiče tudi predstavitve zakonodaje, so bili uporabljeni različni primarni viri, kot so: etični kodeksi, zakoni, predpisi in druge listine.

## 2. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

V začetku je treba omeniti osnovne pojme, ki se nanašajo na temo diplomskega dela, predvsem zaradi boljšega razumevanja besedila. Ti pojmi so javna uprava, javni uslužbenci, etika in etična infrastruktura ter reforma javne uprave. O navedenih pojmih obstaja kar nekaj literature in opredelitev. Ker je namen dela jasno določen,



bodo v nadaljevanju na kratko povzete le tiste opredelitve, ki temu namenu najbolj ustrezajo.

## 2.1 JAVNA UPRAVA

Poleg izraza javna uprava se pojavlja tudi izraz javni sektor. Njuno razlikovanje podaja Brejc (2004: 14): Javno upravo sestavljajo organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo dejavnosti upravljanja v javnih zadevah. Javna uprava se deli na državno upravo, lokalno samoupravo in nosilce javnih pooblastil. Javni sektor je širši pojem, ki ga poleg javne uprave sestavljajo še javni zavodi, javna podjetja in druge neprofitne organizacije.

Večina definicij pojma javna uprava ima vsaj šest skupnih točk (Stillman v Haček 2005: 24): javna uprava se uvršča v sfero izvršilne veje oblasti; skrbi za implementacijo javnih politik; vpletena je v upoštevanje vreden obseg problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore; je področje, ki ga je mogoče na več različnih načinov ločevati od zasebnega sektorja; je proizvodnja javnih storitev; je ukoreninjena v pravni sistem in je kot taka namenjena izvrševanju zakonov.

Naslednji definiciji vključujeta nekatere točke, ki jih gre poudariti:

- Javna uprava je skupek vseh procesov, organizacij in posameznikov, katerih naloga je izvrševanje zakonov in drugih pravil, sprejetih oziroma izdanih s strani zakonodajne, izvršilne ali sodne veje oblasti (Gordon in Milakovich v Haček 2005: 24).
- Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Je aparat, s katerim država izvršuje svoje cilje, dosega svoje koristi. Brez države ni ne javnega upravljanja ne javne uprave – prav tako pa tudi države brez javne uprave ne more biti (glej Virant 1998: 23).

Država preko javne uprave izvršuje svoje cilje, med katerimi je tudi sprejemanje in izvrševanje zakonodaje ter opravljanje javnih storitev. Namen opravljanja storitev je tudi čim bolj učinkovito in kakovostno zadovoljevanje potreb strank – uporabnikov.

## 2.2 JAVNI USLUŽBENCI

»Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, teorija imenuje javni uslužbenci. S tem izrazom običajno označujemo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti – ne pa tudi osebe, ki opravljajo v teh organih politične funkcije« (Virant 1998: 187). Na drugi strani Brejc (2004: 241) pravi, da so javni uslužbenci vsi zaposleni v vladnih službah, med katerimi so tudi tisti, ki te službe vodijo. Med vladnimi službami so namreč velike razlike, saj je vodja ene vladne službe lahko tipična politična oseba, vodja druge pa predvsem strokovnjak. Dobovšek (2002: 46) pa je zapisal, da je javni uslužbenec tisti, ki predstavlja državne institucije v interakcijah z ljudmi, ki si na podlagi kakovosti te interakcije ustvarijo sliko o državi in njenih institucijah. Javni uslužbenec je, kot pooblaščenec države, zaupanja vreden izvrševalec navodil države in je le kanal, torej neposredni in legitimni vezni člen med državo in državljanom.

Zanimiva je tudi primerjava Viranta (1998: 188), ki delo javnih uslužbencev primerja z delom zaposlenih v zasebnem sektorju: »Delo javnega uslužbenca nima vpliva le na organizacijo, v kateri dela, temveč ima širši vpliv, saj javna uprava upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe, da lahko odločajo o javnih zadevah. Od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti.« Javni uslužbenec opravlja naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje.

Javni uslužbenec opravlja naloge – javne storitve – namenjene uporabnikom. Njegovo delo je torej koristno za celotno družbo. Vendar ravno zaradi odločitev, ki jih sprejema in so pomembne za uporabnike, se mora pri svojem delu vesti etično.

## 2.3 ETIKA

Splošno definicijo etike podaja Sruck (1999: 138), ko pravi: »Etika je filozofska

disciplina ali panoga, ki se ukvarja s tematiko človeškega hotenja in ravnanja z vidika dobrega in zlega, moralnega in nemoralnega«. Torej v grobem pojem etika opredeljuje, kakšno je primerno in kakšno neprimerno, oziroma kakšno je dobro in kakšno je slabo vedenje. Bolj podrobno etiko opredeljuje Boštic (2000: 16), ki razlaga, da »etika vključuje način ravnanja oziroma obnašanja človeka do sočloveka, ustvarja primerne medsebojne odnose v družbi ter ustvarja in plemeniti konvencije ravnanj v družbi«.

Ker je vsebina tega dela proučitev zakonske urejenosti etičnega vedenja, je naslednja opredelitev etike najbolj primerna, ki pravi »Etiko opredeljujemo kot seznam načel, često opredeljenih v obliki kodeksov, ki učinkujejo kot vodilo ravnanja – kaj se šteje v določenem okolju za pravilno in kaj za napačno obnašanje in ravnanje« (Brejc 2004: 74).

Etika ne pomeni le način vedenja posameznika, ampak kako njegovo vedenje vpliva na okolico. Da si vsak posameznik ne razlaga po svoje kakšno je primerno vedenje v določenem okolju, temu ustrezno obstajajo zakonski akti kot so kodeksi, v katerih so opredeljena načela etičnega vedenja. Pri tem je treba upoštevati tudi, da je etika kakršnegakoli področja pogojena z obstoječo kulturo družbe kot celote in posamezne organizacije (glej Kovač 2002: 244).

## 2.4 ETIČNA INFRASTRUKTURA V JAVNI UPRAVI

Etično infrastrukturo sestavljajo orodja, ki zagotavljajo profesionalnost in visoke standarde vedenja, kot so (glej OECD 1996: 25): zmožnost preiskovanja in kazenskega pregona, posebni organi, ki so odgovorni za etiko, nadzorni mehanizmi, kodeksi vedenja in etični kodeksi, profesionalni socializacijski mehanizmi ter politična podpora.

Elemente etične infrastrukture se lahko kategorizira glede na glavne funkcije, ki jo imajo – usmerjanje, upravljanje in nadzor (glej Bertok 2002: 2). Usmerjanje je zagotovljeno z močnim zavzemanjem političnega vodstva, in sicer z izjavami o

vrednotah kot so kodeksi vedenja ter s profesionalno socializacijo dejavnosti kot sta izobraževanje in usposabljanje. Upravljanje se lahko izvaja s koordinacijo s strani posebnih organov ali obstoječih agencij upravljanja ter preko položaja javne uprave, političnega upravljanja in izkušenj. Nadzor se zagotavlja predvsem z zakonitim okvirjem, s katerim se omogoča neodvisno preiskovanje in kazenskopравни pregon, z uspešno odgovornostjo in nadzornimi mehanizmi, s transparentnostjo, z vključevanjem javnosti in z natančnim pregledovanjem. Idealna mešanica in stopnja teh funkcij je odvisna od kulturnega in politično-upravnega okolja posamezne države (glej Bertok 2002: 2).

Vsaka funkcija in element je ločen, vendar pomemben del etične infrastrukture, saj se morajo posamezni elementi dopolnjevati in medsebojno krepiti. Prav tako morajo elementi vplivati drug na drugega, da dosežejo potrebno usklajenost, zaradi česar bo infrastruktura postala skladna in učinkovita. Ne obstaja samo ena metoda za oblikovanje etične infrastrukture v javni upravi, temveč je potrebna kombinacija pobud in sankcij za spodbujanje profesionalnih standardov vedenja.

Cilj učinkovite etične infrastrukture bi torej moralo biti nadzorovanje, usmerjanje in upravljanje javnih uslužbencev. Namen diplomskega dela se povsem sklada z usmerjevalno funkcijo, zato bo proučevanje usmerjeno le v ta element etične infrastrukture.

## 2.5 REFORME JAVNE UPRAVE

V prejšnjem stoletju so se v Evropi in po svetu začele reforme javne uprave. V letih 1960 in 1970 so potekale tradicionalne reforme, katerih ideja je bila okrepitev politične in upravne strukture. Osredotočeni so bili na medvladno okolje, na moderniziranje političnih in upravnih zmogljivosti na vseh vladnih ravneh, na povečanje upravnih zmogljivosti in učinkovitosti na lokalni ravni ter na povečanje sodelovanja državljanov. Kasneje, v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja, se je v Veliki Britaniji začela reforma, ki so jo poimenovali novo upravljanje javnega sektorja (ang. New Public Management; v nadaljevanju: NUJS). (Wollmann 2004)

»NUJS pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikabilnih managerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor« (Kovač 2000: 281). V javno upravo vpeljuje elemente upravljanja in vodenja zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo poslovanja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenosti k ljudem, tako k uporabnikom kot zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni (Žurga v Kovač 2000: 281). NUJS ob usmerjenosti k učinkovitosti, konkurenci in avtonomiji poudarja tudi institute zakonitosti dela, etičnih načel in odgovornosti, ki se uresničujejo s transparentnostjo javnega dela. Uspešnost javne uprave se namreč lahko s podjetniškimi koncepti dela povečuje le, če se kazalce organizacijske učinkovitosti podredi načelu zakonitosti in klasičnim vrednotam javne uprave (glej Kovač 2000: 282).

Cilj delovanja reforme javne uprave in modernizacije je, da javna uprava postane transparentna, učinkovita in prijazna. »Vedno bolj se mora uveljavljati nov pristop upravljanja javnega sektorja, ki temelji na usmerjenosti k uporabnikom, učinkovitosti in vzpostavljanju nove kulture upravnega dela in nove organizacijske kulture upravnih organizacij in vedenjske kulture vseh zaposlenih do strank in uporabnikov njenih upravnih in ostalih storitev« (Rman 2004: 80). Kot pravi Brezovšek (2003: 83): pozornost reforme vključuje osredotočenje na vse udeležence, tudi na civilno družbo, kajti koncept javnega sektorja vključuje ne samo vlade, pač pa vse institucije, organizacije in asociacije, ki so tako ali drugače vključene v obravnavo javnih zadev.

NUJS torej temelji na sistemu upravljanja iz zasebnega sektorja, ki poleg tradicionalnih načel zakonitosti, enakosti, samostojnosti, zajema tudi načela iz gospodarstva kot so: usmerjenost k uporabnikom, uspešnost in učinkovitost, odprtost in transparentnost, integriteta itd.

### 3. JAVNI USLUŽBENCI

Javna uprava se v vseh vrstah demokracij bori z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo (glej Brezovšek 2000: 265). V vseh demokracijah bi moral biti osnovni cilj javne uprave služiti skupni koristi, iz česar se lahko sklepa, da so temelji etike javne uprave v vseh državah enaki. Vendar je treba upoštevati, da na značilnosti javne uprave med drugim vplivajo tudi kulturne razlike in različni modeli vladanja, kar seveda vodi v različno določanje bistvenih vrednot in pravil etičnega vedenja v javnih upravah posameznih držav.

Sodobni pristopi k proučevanju uprave se v demokratičnih državah nagibajo k poudarjanju pomena vrednot, kot sta pravičnost in enakost, kar spodbuja vpeljevanje etičnih sestavin v sistem javnih uslužbencev. Etične sestavine so še posebej pomembne v državah z relativno mlado demokratično tradicijo, saj so pomembne pri reformi javne uprave, katere končni cilj je ustvariti odgovornega, učinkovitega ter prijaznega javnega uslužbenca, s katerim bodo zadovoljni tudi državljani. Etične sestavine v sistemu javnih uslužbencev so odvisne od cele vrste notranjih in zunanjih dejavnikov, kot so individualne lastnosti posameznikov, organizacijska kultura in struktura ter družbena pričakovanja (glej Haček 2001: 110–112).

Določene osebnostne lastnosti lahko javnim uslužbencem pomagajo pri etičnem vedenju. Med take osebnostne lastnosti se prišteva samozavedanje, samodisciplino, osredotočenost na delo, odprtost za kritiko, vztrajnost in doslednost, sposobnost prepričevanja in motiviranja drugih, konstruktivnost in nepristranskost ter pozitivni odnos do sebe, do drugih in do okolja (Radovič v Haček 2001: 67). Kvalitete javnih uslužbencev so tudi upraviteljstvo, pravičnost in temeljne vrline, ki vključujejo dolžnosti posameznika do države, ustave in javnega interesa (Andrew v Brezovšek 2004: 32). Pri pravičnosti se poudarja enakost, socialna pravičnost, nesebičnost in, že omenjena, nepristranskost; pri upraviteljstvu pa tudi dostojanstvo, odkritost, poštenost in korektnost. Odvisno od vrste dela v organizaciji se od javnih uslužbencev pričakujejo tudi lastnosti (glej Brejc 2004: 32) kot so: marljivost,

natančnost, redoljubnost, točnost, zanesljivost, molčečnost, iznajdljivost, odgovornost, vljudnost.

Osebnostne lastnosti javnih uslužbencev pripomorejo tudi k temu, da se bodo pri svojem delu ravnali po določenih pravilih. Ločijo se formalna in neformalna pravila (Rose in drugi v Brejc 2004: 79). Formalna pravila zagotavljajo doslednost, kontinuiteto, nadzor in odgovornost. Neformalna pravila pomagajo pri razvijanju organizacijske kulture, pri ustvarjanju običajev in pravil ravnanja ter pomagajo razviti harmonijo v medsebojnih odnosih.

Tako formalna kot neformalna pravila javne uslužbenke usmerjajo v njihovem vedenju, saj delo v javni upravi zahteva, da se na vsakem koraku deluje etično in odgovorno. Zelo zaželeno bi bilo, da bi bil že značaj uslužbencev primeren, saj bi to pomenilo, da bi se etično vedli brez večjega truda. Seveda družba ne poudarja ravno etičnega vedenja in tudi javne uslužbenke se ne zaposluje po osebnostnih lastnostih. Za doseganje čim boljšega vedenja v javni upravi so pravila etičnosti zapisana v različnih zakonih in predpisih, kar pa ni dovolj, o etičnih standardih je treba javne uslužbenke tudi poučiti.

### 3.1 ETIČNO VEDENJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Na vedenje ljudi vpliva več dejavnikov, na podlagi katerih se lahko določeno vedenje opredeli kot etično ali neetično. Med temi dejavniki so poleg osebnostnih lastnosti, tudi izobrazba javnega uslužbenca, profesionalna socializacija, sodelavci, vodilno osebje, delovno okolje, organizacijska kultura in splošne družbene razmere (glej Brejc 2004: 79).

Za dobro vedenje javnih uslužbencev je vedno obstajala potreba po določitvi pravil. Pravila, pravi Boštich (2000: 8), določajo, da so javni uslužbenci dolžni opravljati svoje delo etično in moralno odgovorno, do uporabnikov morajo nastopati tako, da jih ne podreajo, omalovažujejo in ne spravljajo v neenak položaj. Etično ravnanje je sploh nepogrešljivo pri delu v javni upravi, saj javni uslužbenci skrbijo za zadeve, ki so po

vsebini javne.

Javni uslužbenci, zaradi svojega položaja, sodelujejo v različnih interakcijah, v katerih do izraza pridejo posamezna etična načela. Tako se po službeni dolžnosti pojavljajo v odnosu z uporabniki, z vodilnim osebjem, s sodelavci, s pogodbenimi partnerji in z drugimi organi javne uprave. Pri odnosu do uporabnikov so v ospredju zakonitost, enakopravnost, poštenost in vljudnost, do javnosti tudi odprtost. Odnos do vodilnega osebja temelji na strokovnosti in profesionalnosti, do sodelavcev naj prevladuje spoštljiv in sproščen odnos, pri stikih s pogodbenimi partnerji pa veljajo strokovnost, ekonomičnost, učinkovitost ter do različnih organov in delovnih teles tudi pravočasnost. Ne glede na položaj za vse javne uslužbence velja načelo lojalnosti (glej Brejc 2004: 76).

Od javnih uslužbencev se pričakuje, da bodo v vseh situacijah oziroma odnosih upoštevali etiko in delovali v skladu z njenimi pravili in načeli. Nobenega od odnosov, v katerih se znajdejo javni uslužbenci, ne gre podcenjevati. Vendar je treba poudariti, da je med vsemi odnosi zelo pomemben odnos javnih uslužbencev z uporabniki javnih storitev. Saj uporabniki v zadnjih dvajsetih letih vedno bolj vplivajo tudi na sprejemanje in izvrševanje javnih politik. Prav usmerjenost k uporabnikom je glavni cilj reform javne uprave, ki so se začele izvajati v prejšnjem stoletju.

### 3.1.1 PRIMERI NEETIČNEGA VEDENJA

Ob misli na neetično vedenje se najprej pomisli na korupcijo, saj je to najbolj pogosto uporabljen pojem v zvezi z etiko. Vendar se kot neetično vedenje lahko opredeljuje vsako vedenje javnih uslužbencev, ki je v nasprotju z etičnim kodeksom (Brejc 2004). Poleg korupcije, kot jasnega primera neetičnega vedenja, se k neetičnosti prišteva tudi diskriminacijo, ki se pojavlja pri zaposlovanju, kot tudi na samem delovnem mestu. Tukaj se lahko poudari diskriminacija med spoloma in etična diskriminacija. Obstaja še en primer neetičnega delovanja na delovnem mestu, ki zaradi prisotnosti strahu ni takoj opazno oziroma razkrito, to je nasilje na delovnem mestu (npr.: spolno nadlegovanje). Ne sme se ga podcenjevati in zanemarjati, saj se še povečuje,



njegove oblike pa so vedno nove.

Ko se govori o korupciji v javni upravi, se navadno misli na kazniva dejanja, ki so povezana z dajanjem in sprejemanjem daril, zaradi katerih prejemnik darila ali nagrade ali tudi kakšne druge koristi opravi ali opusti kakšno uradno dejanje, poudarja Ferlinc (v Dobovšek 2002: 6). V širšem pomenu pa se utrjuje prepričanje, da gre za zlorabo javnega položaja, za pridobitev koristi zase ali za koga drugega. Tipični primeri korupcije so zloraba uradnih informacij, prevare in kraja sredstev, nepotizem, politična korupcija ipd. Korupcija je nevaren družbeni pojav, ker pomeni zlorabo pravnega reda in ruši temeljna načela demokratične ureditve, kot sta zakonitost in enakost pred zakonom.

Pravni red vsake demokratične države zagotavlja državljanom enakost pred zakonom, enakopravno obravnavanje v postopkih pred državnimi organi, enake izhodiščne možnosti pri kandidiranju za delovna mesta v javni upravi itd. Ustava in zakoni prepovedujejo kakršnokoli diskriminacijo državljanov glede na spol, starost, raso ali veroizpoved, vendar je praksa drugačna. Pri zaposlovanju v javni upravi niso redki primeri zaposlovanja po sorodstvenih, političnih in podobnih zvezah, ponekod dajejo neupravičeno prednost moškimi kandidatom, drugje od izbranih kandidatki za delovno mesto zahtevajo izjavo, da ne bodo imele otrok v naslednjih petih letih in podobno (glej Brejc 2004: 81–82).

Oblike nasilnega vedenja na delovnem mestu so: nadlegovanje, trpinčenje, grožnja, fizični napad, vsiljivost. V Združenih državah Amerike je bila narejena raziskava (ki je zajela več kot tisoč javnih uslužbencev), v kateri je 60% javnih uslužbencev trdilo, da so stranke pogosto žaljive in nasilne, približno 30% nasilnih dejanj so pripisali sodelavcem, 23% pa vodilnim uslužbencem (glej Brejc 2004: 82).

Navedene so le tri glavne kategorije neetičnega vedenja, vendar jih obstaja več. Da bi bilo takšnih ravnanj čim manj, morajo obstajati primerni predpisi in ustrezna usposabljanja za uslužbence ter ustrezen nadzor in sankcije.

### 3.2 ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO UPORABNIKOV

Čeprav je bil glavni cilj reform javnega upravljanja najprej umiriti in zmanjšati porabo, je bila večina držav OECD<sup>1</sup> pod vse večjim pritiskom javnosti. Do tega je predvsem prihajalo zaradi (glej Šchiavo-Campo in Sundaram 2000: 715–716): tehnološkega in komunikacijskega razvoja (državljeni so bolj informirani in pričakujejo hitrejše storitve); izobrazbe (državljeni so bolj pametni); sekularizacije – prehod iz cerkvene lastnine v državno (državljeni so bolj individualni in kritični); in kopičenja bogastva (državljeni imajo sredstva, da občutijo točno stopnjo storitev, ki jim pripada, kakor tudi prizadevanje za možnost alternativno opravljenih storitev). Državljeni želijo imeti besedo pri načinu, kako se vodi javno upravo in pričakujejo najboljše storitve po najnižjih cenah. Želijo tudi bolj uspešno in učinkovito opravljanje storitev ter zahtevajo svobodo in enakopravnost, s čimer je mišljeno, da bo vlada zaščitila »javni interes«.

Usmerjenost k uporabniku je eno izmed deset glavnih načel NUJS in je v zadnjem času tudi najbolj aktualno načelo, poleg vprašanja, kako narediti delovanje uprave bolj prijazno in hkrati tudi učinkovito z vidika uporabnikov (Virant v Kren 2004: 59). Anželj (2004: 201) navaja: »Načelo usmerjenosti k uporabniku bi lahko na kratko opisali kot zahtevo, da javna uprava deluje tako, da so njeni uporabniki z njo zadovoljni«. Zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev se kaže s kakovostjo opravljenih storitev.

Kakovost dela javne uprave oziroma zadovoljstvo uporabnikov je odvisno od številnih elementov storitev, med katerimi je treba poudariti (glej Kren 2004: 61): informacije o storitvah ter prostorska in časovna dostopnost; enostavnost naročila, postopka in plačila; osebni stik, strokovnost, urejenost uslužbenca; urejenost poslovnih prostorov; zanesljivost; ter odzivnost na kritike, pohvale, pripombe in na predloge.

Storitev je uporabniku dostopna, če jo lahko pridobi takoj, ko se za to odloči – npr. iz domače pisarne preko interneta ali preko telefona. Storitve morajo biti cenovno sprejemljive, saj javna uprava nastopa praviloma monopolno, tako da uporabnik ne more primerjati cene s cenami drugih ponudnikov. Prav tako mora biti storitev čim enostavnejša kot je na primer poenostavitev plačila. Naslednji element so

---

<sup>1</sup> Kratica pomeni Organization for Economic Cooperation and Development, v prevodu Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj.

kakovostne informacije o storitvah, ki morajo biti za uporabnika pregledne, uporabne in dostopne na čim več načinov (internet, brošure, oglasne deske, javni uslužbenci ipd.). Za oceno zadovoljstva uporabnikov je pomembna tudi zanesljivost, to je sposobnost »držati besedo« - opraviti storitev v predpisanem oziroma obljubljenem roku. Velikega pomena je kakovost osebnega stika, kjer gre za »prijaznost« javne uprave v ožjem smislu. Človeški, razumevajoč, neoblastniški odnos do stranke pogosto odtehta vse slabosti na ostalih področjih. Javna uprava mora biti odzivna, kar pomeni, da ji mora biti mnenje njenih strank pomembno. Poleg navedenega so za zadovoljstvo uporabnikov pomembni tudi primerni in urejeni poslovni prostori. (Anželj 2004)

Etika naj bi pripomogla k izboljšanju javnih služb in vedno boljši kakovosti javnih storitev. Uporabniki se namreč zavedajo, kako pomembno je, da javna uprava dela dobro in pošteno (glej Vlaj 1998: 284). Vsi uporabniki morajo biti obravnavani enako, pravično, brez privilegijev in diskriminacije. Da se to zagotovi, je potrebna zakonitost, navaja Brezovšek (2000: 265), saj mora v prvi vrsti obstajati pravna država, v kateri postopki potekajo pravično, pošteno in zakonito. S strokovnostjo, pravi Brezovšek, pa se zagotavlja, da bodo upravne odločitve in dejavnosti učinkovite pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev ter da bodo javni uslužbenci, kot so socialni delavci, učitelji, policisti in državni uradniki, delovali pravilno. Namreč, javni uslužbenci se morajo spoznati na svoje področje delovanja.

#### 4. ETIČNA INFRASTRUKTURA JAVNE UPRAVE

Če se želi doseči čim boljše etično vedenje tako zaposlenih v javni upravi kot tudi vseh državljanov, mora biti v javni upravi vzpostavljena etična infrastruktura, ki mora (Zimmerman v Boštich in drugi 1997: 80):

- odpraviti vsakršne možnosti zasebnega okoriščenja javnih uslužbencev z opravljanjem storitev;
- ustrezno izobraževati javne delavce v smislu etičnega ravnanja;
- pripraviti jasne smernice delovanja z upoštevanjem zaželenega in nezaželenega

vedenja;

- postaviti etična pravila vedenja javnih uslužbencev v obliki kodeksa; ter
- odkrivati in kaznovati posameznike, ki kršijo etične norme in predpise.

Čeprav ne obstaja ena sama metoda za oblikovanje etične infrastrukture v javni upravi, se uporablja različne ukrepe za spodbujanje profesionalnih standardov vedenja. Na podlagi raziskave, ki jo je OECD (glej Şchiavo-Campo in Sundaram 2000: 614), v letu 2000, izvedla med 29 državami članicami, se med te ukrepe šteje: jasna pravila zaposlovanja in nagrajevanja, objavljane prostih delovnih mest, objavljane pravil zaposlovanja, omogočanje objave kriterijev zaposlovanja, upoštevanje etike v ocenjevanju dela in upoštevanje etike pri zaposlovanju.

Vlade držav članic OECD so oblikovale dvanajst načel, ki pomagajo vpeljati etiko v javno upravo (glej OECD 1998: 2–5):

1. načelo: Etični standardi za javno upravo morajo biti jasni, in sicer javni uslužbenci morajo poznati osnovna načela in standarde, da jih lahko uporabljajo pri delu.
2. načelo: Etični standardi se morajo odražati v mejah zakonitosti, saj je zakoniti okvir osnova za sporočanje minimalnih obveznih standardov in načel vedenja za vsakega javnega uslužbenca.
3. načelo: Javnim uslužbencem mora biti dostopno etično vodenje, saj naj bi profesionalna socializacija pripomogla k razvoju potrebne preudarnosti in spretnosti, kar bi javnim uslužbencem omogočalo uporabo etičnih standardov v konkretnih situacijah.
4. načelo: Javni uslužbenci morajo poznati svoje pravice in obveznosti v primeru razkritja kršitev v javni upravi, kar bi moralo vključevati jasna navodila in postopke, katerih se morajo držati. Javni uslužbenci morajo prav tako vedeti, kako bodo zaščiteni v primeru, da razkrijejo kršitev.
5. načelo: Politično uresničevanje etike mora okrepiti etično vodenje javnih uslužbencev, kar pomeni, da so politični vodje odgovorni za ohranjanje visokega standarda dostojnosti v izvajanju svojih nalog.
6. načelo: Postopki odločanja morajo biti transparentni in odprti natančnemu pregledu, saj ima javnost pravico vedeti, kako delujejo javne institucije.

7. načelo: Obstajati morajo jasna navodila za medsebojno vplivanje javnega in zasebnega sektorja, vsaj glede javnega nabavljanja in zaposlovanja.

8. načelo: Upravitelji morajo biti vzgled in morajo spodbujati etično vedenje, saj organizacijsko okolje, kjer se visoki standardi vedenja spodbujajo s tem, da se za etično vedenje dobijo primerne spodbude, kot so ustrezni delovni pogoji in uspešno ocenjevanje dela, ima neposreden vpliv na dnevno izvajanje vrednot in etičnih standardov javne uprave.

9. načelo: Politika, postopki in praksa upravljanja morajo podpirati etično vedenje, s tem da prikažejo organizacijsko predanost etičnim standardom.

10. načelo: Pogoji zaposlovanja v javni upravi in upravljanje s človeškimi viri morajo spodbujati etično vedenje, in sicer z uporabo osnovnih načel, kot je prednost, doslednost pri postopkih zaposlovanja in napredovanja. Vse to pomaga udejanjati integriteto v javni upravi.

11. načelo: V javni upravi morajo biti vzpostavljeni ustrezni mehanizmi odgovornosti, kar pomeni, da morajo javni uslužbenci odgovarjati za svoja dejanja.

12. načelo: Neprimerno vedenje mora biti ustrezno sankcionirano, iz česar sledi, da morajo v javni upravi obstajati določeni postopki za nadziranje, poročanje in raziskovanje kršitev pravil. Prav tako morajo obstajati sankcije, s katerimi se odvrča neprimerno vedenje.

Javni uslužbenci morajo pri svojem delu slediti etičnim standardom, ki so določeni z različnimi predpisi. To, skupaj z izobraževanjem in usposabljanjem javnih uslužbencev, zajema funkcija usmerjanja etične infrastrukture, kar je tudi vsebina prvih treh načel OECD. Javni uslužbenci morajo poznati meje sprejemljivega vedenja, kar se doseže z etičnim kodeksom oziroma kodeksom vedenja. V kodeksu so jasno navedeni etični standardi in načela javne uprave. Poleg kodeksov je bistven tudi učinkovit zakonski okvir, v katerem morajo biti jasno opredeljene osnovne vrednote javne uprave. Zakoni in drugi predpisi morajo zagotavljati tudi okvir za preiskovanje, disciplinske ukrepe in za izvajanje kazenskopravnega pregona. Naslednji korak, ki bo dopolnil dobro sestavljeno zakonsko zgradbo, je profesionalna socializacija. Kar pomeni, da je javne uslužbence treba ustrezno izobraziti in usposobiti glede etičnega vedenja, če se želi doseči učinkovitost sprejetih teoretičnih

temeljev. Saj izobraževanje in usposabljanje pospešuje etično zavedanje in javni uslužbenci lahko razvijejo bistvene sposobnosti za etično analiziranje in sklepanje.

Okolje javne uprave, ki spodbuja določene standarde vedenja, omogoča dobro delovanje etične infrastrukture. Javnemu uslužbencu mora nuditi podporo za uvajanje visokih etičnih standardov. Za uspešnost in učinkovitost etične infrastrukture mora biti sprejeta ustrezna zakonodaja, o kateri morajo biti javni uslužbenci poučeni. Saj bodo le motivirani in ustrezno usposobljeni javni uslužbenci nudili kakovostne storitve svojim uporabnikom.

#### 4.1 UČINKOVITA ZAKONSKA ZGRADBA

Zakonsko določena »pravila igre« so izredno pomembna pri ustvarjanju splošnega etičnega okolja v določeni državi (glej Boštic in drugi 1997: 76). Vendar so zakoni in predpisi lahko bistveni, vendar ne edini del etičnega režima. Dobri zakonski temelji so učinkoviti, če so razumljivi, jedrnat in vpeljivi.

Organizacija SIGMA<sup>2</sup> je predstavila standarde, ki narekujejo, da se v nacionalnih zakonodajah zasledujejo naslednji cilji (Fournier v Haček 2001: 141):

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
- približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe uporabnikov in vzpostavitev javnega ter odprtega delovanja, kar pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom poslovanja in posredovanje informacij o načinu dela ter o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;
- zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in upravljanja človeških virov, ki omogoča smotrno organizacijo dela in dejavno upravljanje človeških virov;

---

<sup>2</sup> Kratica za Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, v prevodu Podpora za izboljšanje vodenja in upravljanja v državah osrednje in vzhodne Evrope, ki je skupni projekt Evropske unije in OECD.

- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanega nadzora nad delovanjem sistema.

Iz teh standardov se lahko povzamejo načela, ki so vsebinsko povsem etične narave. V zakonodajo naj se vključuje strokovnost, kakovost, odzivnost do uporabnikov, odprtost, učinkovitost, odgovornost, profesionalnost do dela in do kadrovanja ter učinkovitost nadzorovanja. Sledenje standardom, pri sprejemanju zakonov in drugih predpisov, jasno vpeljuje teorijo etike v zakonski okvir.

Ustrezna zakonodaja je sigurno pomemben del pri vpeljevanju etike v javno upravo. Etično vedenje javnih uslužbencev se lahko ureja z različnimi zakoni, kot je zakon javne uprave, kazenski zakonik, disciplinski zakon ali z drugimi predpisi. Eden izmed načinov, kako v zakonodajo vpeljati etične vsebine, je preko etičnih kodeksov ali kodeksov vedenja.

#### 4.2 KODEKS ETIKE – KODEKS VEDENJA

Kodeks vedenja je majhen, vendar zelo pomemben del etične infrastrukture. Oblikovan je tako, da predvideva ali preprečuje določene posebne tipe vedenja, kot so konflikt v interesih, samoravnanje, podkupovanje in neprimerna dejanja (glej Gilman 2005: 16). Cendon (glej Demmke in Bossaert 2004: 99) kodeks vedenja opisuje kot »pozitivni ukrep, ki oblikuje etična načela, standarde in vodnike za dnevno delovanje in stimulira nagrade za dobro vedenje«. Kodeks vedenja je najbolj primeren v boju proti milejšim oblikam neprimerne vedenja in je na več načinov direkten odgovor dinamičnemu in spreminjajočemu se okolju javne uprave.

V javni upravi je etični kodeks ali kodeks vedenja lahko zakoniti dokument ali le administrativna izjava, ki predpisuje pričakovano raven in kakovost delovanja zaposlenih. Izjava vrednot se uporablja za objavo bistvenih vrednot, vendar ponavadi ne vsebujejo pravil, kako praktično vpeljati te vrednote. Takšna navodila ali podrobne standarde vedenja je lahko najti v kodeksu vedenja. Kodeks vedenja se lahko predstavlja kot podaljšek izjave vrednot, ki preoblikuje vrednote v prakso. Čeprav se medsebojno ne izključujeta in se ju lahko uporablja hkrati, razlagata Moilanen in

Salminen (2007: 12), etični kodeks ponavadi vključuje bistvene vrednote, zaradi česar ni potrebe po ločeni izjavi vrednot. Ta orodja je mogoče uporabiti na več ravneh: hkrati lahko obstajajo splošni etičen kodeks, kodeks etike za posamezna področja in kodeks etike za posamezno agencijo.

Etični kodeks torej opisuje etične vrednote oziroma načela, ki se nanašajo splošno na javno upravo ali specifično na določeno ustanovo. PUMA<sup>3</sup> (glej Whitton 2001: 4) je podprla model postavljanja standardov, ki vključuje etična načela, ki so namenjena vsej javni upravi in poseben kodeks vedenja, ki zahteva vedenje v določenih okoliščinah, ki se nanašajo na delo posamezne organizacije. Na primer, okoliščine, s katerimi se sooča policist, se zelo razlikujejo od tistih, s katerimi se sooča učitelj ali vladni minister. Čeprav se morajo vsi držati, na primer, etičnega načela integritete, se dejanski problemi, s katerimi se soočajo na delovnem mestu, zelo razlikujejo.

Kodeks redko določa podrobne in določene prepovedi, navaja Gilman (2005: 4), saj je napisan kot vodič za vedenje, ki navadno vsebuje le splošna določila o tem, kakšno je primerno vedenje. Lawton (2004: 5) poudarja, če naj bi kodeks imel vpliv na vedenje javnih uslužbencev, potem mora biti praktično uporaben. Etični kodeks (Rose in drugi v Brejc 2004: 77):

- učinkuje kot vodnik za delovanje in za promocijo etičnega vedenja;
- ureja ravnanje javnih uslužbencev in svari pred neetičnim ravnanjem;
- opredeljuje načela in vrednote, ki naj jih javni uslužbenci upoštevajo;
- je sredstvo za reševanje dvomov in dilem ter zmanjšuje negotovost v ravnanju;
- predvideva sankcije v primeru neetičnega ravnanja.

Etični kodeks je temeljni dokument, ki opredeljuje okvir, v katerem javni uslužbenci izvajajo svoje javne dolžnosti. Je osnovni mehanizem za zagotavljanje profesionalnosti. Znotraj institucij kodeksi predstavljajo meje vedenja kot tudi pričakovana vedenja. Kodeks vedenja vključuje načela etičnega vedenja. Jasno določa mejo med zasebnimi in javnimi interesi, ne dopušča nič prostora za dvome, glede tega, kaj je dovoljeno vedenje. Kodeks je strožji od zveznega zakona, saj neposredno ureja »siva področja«, piše Mathisen (2003: 6).

---

<sup>3</sup> Kratica za OECD Public Management Service, v prevodu Služba javnega upravljanja v OECD, ki se ukvarja z upravljanjem etike in vedenja v javni upravi.



Da bi spodbudili spoštovanje etičnega kodeksa, je potrebno zagotoviti ustrezen nadzor nad delovanjem javnih uslužbencev ter njihovo usposabljanje. Zaposleni najprej spoznavaajo vsebino etičnega kodeksa in s tem pridobivajo osnove za ustrezno ravnanje. Vendar še tako dober etični kodeks ne bo imel pravega učinka, če ga vodilni javni uslužbenci ne bodo upoštevali, hkrati pa to zahtevali od uslužbencev. V prvi vrsti morajo vodilni uslužbenci delovati etično in s tem dajati dober zgled ostalim zaposlenim (glej Brejc 2004: 80).

Etični kodeks se lahko opredeli kot niz etičnih načel in vrednot, ki jih pri delovanju javne uprave zahtevata in pričakujeta tako vlada kot širša javnost. Pomembno vlogo imajo lahko pri povečevanju transparentnosti v delovanju javnih oblasti. Hkrati so zelo koristni kot orodje za oblikovanje učnega načrta in programov usposabljanja za posamezne zaposlene v javni upravi.

#### 4.2.1 ETIČNA NAČELA ALI VREDNOTE

Načela ali vrednote so sestavni del etičnega kodeksa oziroma kodeksa vedenja. Etična načela v kodeksih morajo imeti kognitivne in čustvene elemente, pravi Gilman (2005: 70), in morajo pozivati k razumu, kot tudi čustveni vsebini patriotizma, lojalnosti ali profesionalnosti. Izbrana načela bi morala oblikovati osnove etičnega vedenja in morajo biti pozitivno in ne negativno oblikovana. Ne obstaja nekega splošnega strinjanja glede pravega števila načel, čeprav so določena načela univerzalna, kot so odgovornost, integriteta, poštenost, nepristranskost, služenje javnemu interesu in poslušnost zakona. Pomembno je, da se udeleženci strinjajo z načeli, ki bodo usmerjale etično vedenje javnih uslužbencev. Izbrana so bila skupna načela, ki najbolje opisujejo vrednote, za katerimi se morajo prizadevati javni uslužbenci (glej Lawton 2004: 9–11): integriteta, lojalnost, transparentnost, zaupnost, poštenost, odgovornost, služenje javnemu interesu, izvrševanje zakonite oblasti, nepristranskost, spoštovanje zakona, dostopnost in izvrševanje vodstva.

Navedena načela vsebujejo naslednje opredelitve (glej Lawton 2004: 9–11):

Načelo integritete – Javni uslužbenci morajo svoje javno, profesionalno in zasebno

življenje voditi na način, ki bo ohranjal in krepil zaupanje javnosti v vlado. Javni uslužbenci morajo kazati visoke standarde profesionalne sposobnosti in vedenja, svoje dolžnosti morajo izvajati z odločnostjo in naklonjenostjo, z učinkovitostjo in uspešnostjo.

Načelo lojalnosti – Javni uslužbenci se morajo držati ustave in zakonov. Opravljanje svojih dolžnosti morajo znati zaupati sodelavcem.

Načelo transparentnosti – Javni uslužbenci izvršujejo pooblastila in razpolagajo s sredstvi, ki so jim bila zaupana. Pri sprejemanju odločitev morajo biti čim bolj odprti, previdni morajo biti pri upravičevanju svojih dejanj. Informacije naj bi bile omejene le, če to jasno zahteva širši javni interes.

Načelo zaupnosti – Javni uslužbenci lahko uporabijo in razkrijejo informacijo, ki je javno znana ali do katere ima javnost dostop. V okviru svojih uradnih dolžnosti bodo imeli dostop do informacij zaupne ali zasebne narave, za katere niso pooblaščen, da jih razkrijejo.

Načelo poštenosti – Javna uprava je javno zaupanje, javnost zadolži javne uslužbenke, da delajo v njihovem imenu. Zaupanje in spoštovanje vlade je odvisno od poštenosti javnih uslužbencev. Javni uslužbenci morajo držati dano obljubo, biti morajo iskreni in ne smejo biti goljufivi, nepošteni ali koruptivni.

Načelo odgovornosti – Javni uslužbenci so odgovorni za svoje odločitve in dejanja, morajo biti pripravljeni na njihovo zagovarjanje ter preiskovanje.

Načelo služenja javnemu interesu – Javni uslužbenci morajo sprejemati odločitve in delovati samo v javnem interesu in ne v njihovem zasebnem interesu, kar vključuje interese družine, prijateljev ali kateregakoli drugega zunanjega telesa ali skupine. Javna pisarna se ne sme uporabljati v zasebne namene.

Načelo izvrševanja zakonite oblasti – Javnim uslužbencem je zaupana moč in oblast. To moč in oblast mora biti izvrševana zakonito znotraj pooblastil urada. Javni uslužbenci ne smejo zlorabiti svoje moči in oblasti.

Načelo nepristranskosti – Javni uslužbenci morajo sprejemati odločitve in delovati na pravičen in nepristranski način. Odločitve morajo sprejemati na osnovi zaslug. Vsak nasvet mora biti dan brez strahu ali uslug. Prednostno obravnavanje se ne sme izvajati na osnovi barve, rase, naroda, narodnosti, spola, jezika, vere, političnega prepričanja ali drugega statusa.

Načelo spoštovanja zakona – Javni uslužbenci morajo spoštovati zakon in morajo izpolniti vse uzakonitve, predpise ali direktive, ki so primerne za izvajanje njihovih dolžnosti in ki so določene s strani oblasti.

Načelo dostopnosti – Javni uslužbenci morajo poslušati in upoštevati potrebe svojih udeležencev pravočasno ter ravnati z njimi spoštljivo in vljudno.

Načelo izvrševanja vodstva – Javni uslužbenci morajo podpirati ta načela s tem, da dajejo zgled, z nazornim prikazom visokih standardov, ki se jih pričakuje od vzornikov.

Reformne spremembe težijo k uvajanju podjetniške miselnosti v javno upravo, kar pomeni, da je potrebno v delovanje zaposlenih uvesti tudi načela merljivosti, prilagodljivosti, učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela. Seveda ob usmerjenosti v podjetniška merila uspešnosti ne gre mimo zakonitosti, strokovnosti, pravičnosti in etičnosti, saj le povezava vseh načel pomeni osnovo za uspešno delo javne uprave (glej Kovač 2007: 95).

Tudi raziskava, ki jo je naredila OECD med državami članicami, je pokazala, da so med najpomembnejšimi vrednotami v javni upravi (glej Brezovšek 2004: 30): nepristranskost, zakonitost, integriteta, transparentnost, učinkovitost, enakost, odgovornost in pravičnost. Ti rezultati opozarjajo, da so pravne in politične vrednote enako pomembne kot ekonomske vrednote.

Če se poskusi sistematizirati ključna načela uprave, značilna za zahodne evropske države, se lahko ustvari naslednje skupine (glej Kren 2004: 66): zanesljivost in predvidljivost, odprtost in transparentnost, odgovornost ter učinkovitost in uspešnost. Kot glavni vodili uprave, pravi Krenova (2004: 66), bi morali biti transparentnost in odprtost. Le izjemoma naj bi bile zadeve zaupne, kot so tiste, ki se resnično nanašajo na zadeve državne varnosti.

Ob vsem tem, pa se postavlja vprašanje, ali so javni uslužbenci pripravljeni upoštevati etična načela? Brejc (2004: 74) razlaga, da je to odvisno od stopnje oziroma obsega sprejemanja vrednot organizacije, od skladnosti ciljev posameznika

in organizacije, od pomena dela, ki ga opravlja, ter od presoje, ali organizacija zagotavlja zadostne možnosti za razvoj posameznika. Možnost razvoja, ki ga lahko nudi organizacija svojim uslužbencem, je dodatno izobraževanje in usposabljanje.

#### 4.3 IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE V JAVNI UPRAVI

Ponavadi se predvideva, da se zaposleni na delovnem mestu vedno znajo pravilno vesti in da brez težav prepoznajo kršitve v dejanjih sodelavcev. Realnost je žal drugačna, saj je zelo malo pozornosti dano temu, kaj je in kaj ni etično oziroma zakonsko sprejemljivo tako v družbi kot tudi v sami ustanovi. Lahko bi se tudi sklepalo, da ima velika večina posameznikov nek notranji čut, ki jih usmerja, da delajo prav. Vendar s strani ustanove ni smiselno, sploh pa ne učinkovito, da se zanaša na notranji čut zaposlenih. Da se ustanove izognejo morebitnim napačnim predvidevanjem je priporočljivo, da svoje uslužbence ustrezno izobrazijo, usposobijo ali izpopolnijo o načinu vedenja, ki se ga od njih pričakuje oziroma, ki naj bi ga prepoznali pri svojih sodelavcih. Zaposleni imajo namreč pravico poznati pravila in vrednote njihove ustanove, da usmerjajo njihove odločitve in da jim pomagajo prepoznati prisotnost kršitev, ki so jim priča. Torej, da ne bodo pravila primernega vedenja ostala zapisana le na papirju, je treba javne uslužbence o tem poučiti. To se lahko učinkovito izvaja z dodatnim izobraževanjem in usposabljanjem.

Izobraževanje in usposabljanje se navadno ločita med sabo (glej Keizer 2005: 3). Glavni cilj izobraževanja je povečevanje znanstvenega oziroma kritičnega mišljenja in analiziranja, ocenjevanje dejstev in informacij ter vpeljevanje teorij in konceptov. Usposabljanje ima cilj pripraviti udeležence na določeno nalogo ali poklic. Usposabljanje lahko poteka v različnih oblikah, na primer pred nastopom službe ali med službovanjem.

Izobraževanje in usposabljanje spadata k profesionalni socializaciji, ki je vključena v usmerjevalno funkcijo etične infrastrukture. Profesionalna socializacija bi namreč morala prinesiti k razvoju potrebnega razumevanja in sposobnosti, ki bodo javnim uslužbencem omogočale vpeljati etična načela v konkretne situacije. Saj »le

strokovno usposobljeni upravni uslužbenci bodo pri delu lahko upoštevali in uveljavljali etične vrednote« (Boštic in drugi 1997: 83), zato je treba strokovni usposobljenosti javnih uslužbencev posvetiti vso pozornost.

Vlade se zanašajo na znanje, spretnosti in sposobnosti svojih zaposlenih, da bodo storitve opravljali učinkovito, uspešno in odgovorno. Usposabljanje ima glavno vlogo v izboljševanju delovanja zaposlenih, ohranjanju javnih uslužbencev in povečanju predanosti zaposlenih svoji organizaciji (glej Şchiavo-Campo in Sundaram 2000: 465). Kot pravi Korade Purgova (2004: 99–100), je stalno usposabljanje že zaposlenih javnih uslužbencev lahko primerna podlaga za doseganje višje ravni kakovosti, ki se odraža v strokovnosti, učinkovitosti in zakonitosti dela in odločitev ter upravnih storitev za uporabnike. Boljša strokovna usposobljenost pa bo prispevala tudi k drugačnemu razumevanju uprave in k spreminjanju organizacijske kulture v njej.

Proces izobraževanja in usposabljanja omogoča izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti posameznika pri opravljanju njegovega dela ter predvsem lažje prilagajanje in sprejemanje sprememb in novosti. Le ustrezna stopnja strokovne izobrazbe in strokovne usposobljenosti javnih uslužbencev bo med drugim omogočila tudi usmerjenost k uporabnikom – zagotoviti določeno storitev v primernem času in za primerno ceno. (glej Haček 2001: 92–93)

Dobro oblikovano usposabljanje lahko doseže nekatere ali vse naslednje cilje (glej Şchiavo-Campo in Sundaram 2000: 467): povečanje učinkovitosti (zmanjšanje stroškov); pomaga narediti bolj mobilno delo ter bolj fleksibilno in prilagodljivo vladno osebje; motivira zaposlene; vodi k boljši in bolj odzivni javni upravi; oskrbi vladne agencije s sposobnostmi in strokovnim znanjem, ki ga potrebujejo, da dosežejo svoje strateške cilje; in doseči posebne cilje kadrovskega upravljanja kot je nepristranskost pri zaposlovanju.

Usposabljanje pospeši etično zavedanje in lahko razvije osnovne veščine etičnega analiziranja in moralnega mišljenja. Poleg možnosti izpopolnjevanja in usposabljanja

bi morali biti javnim uslužbencem dostopni tudi mehanizmi usmerjanja in notranjega posvetovanja, ki bi jim služili kot pomoč za uporabljanje etičnih standardov na delovnem mestu. Nepristranski nasvet lahko pomaga oblikovati okolje, v katerem so se javni uslužbenci bolj pripravljeni soočiti z etičnimi problemi in jih tudi uspešno reševati.

## 5. ETIČNOST JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

Javna uprava v Sloveniji ne uživa visokega ugleda. Javnost je namreč mnenja, da je birokratska, nestrokovna, preveč obsežna, neučinkovita itd. Slovenska vlada se jasno zaveda, da mora javni upravi povrniti ugled, zato se trudi ustvariti uporabniku prijazno javno upravo, kar je zapisano tudi na spletni strani Ministrstva za javno upravo (Vlada RS 2008; v nadaljevanju: ministrstvo):

*V poslanstvo našega ministrstva smo zapisali, da ustvarjamo prijazno in učinkovito javno upravo, ki deluje v javnem interesu. Uprava mora biti tako najprej prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja. Seveda pa mora biti javna uprava tudi prijazno delovno okolje za svoje javne uslužbence, ki so njeno bistvo.*

*Bistven cilj je torej doseči zadovoljstvo uporabnikov in javnih uslužbencev ter zagotavljati takšno javno upravo, ki bo ne samo primerljiva z javnimi upravami drugih držav članic Evropske unije, temveč bo glede napredne organizacije, zadovoljstva uporabnikov in javnofinančnih učinkov sodila med najboljše v Evropski uniji.*

### 5.1 SPREMEMBE V DELOVANJU JAVNE UPRAVE

Spreminjanje in izboljševanje javne uprave v Sloveniji se je začelo takoj po osamosvojitvi. Potek modernizacije slovenske javne uprave se lahko razdeli na tri faze, in sicer v letih 1991–1996 je potekalo ustanavljanje nove države in uprave, v letih 1997–2002 je reforma javne uprave potekala znotraj procesa priključitve Slovenije Evropski uniji ter od leta 2003 dalje poteka izboljšanje javne uprave (glej Ploštajner 2004: 50).

V okviru teh reformnih procesov je treba poudariti, da je bil, v letu 2002 z zaključkom

druge faze, končan zakonodajni del reforme javne uprave, ko je bilo sprejetih pet osnovnih zakonov, med njimi tudi zakon, ki ureja področje javnih uslužbencev. V tretji fazi reform je vlada sprejela Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005. Strategija temelji na skupnih evropskih načelih javne uprave (načelih NUJS), saj je cilj slovenske javne uprave doseči rezultate, ki bodo primerljivi z rezultati javnih uprav držav Evropske unije. V skladu s strategijo je treba izboljšati učinkovitost, odprtost in transparentnost ter kakovost storitev, kar naj bi povečalo zadovoljstvo državljanov in drugih uporabnikov storitev javne uprave (glej Ploštajner 2004: 52–53). Eno izmed ciljnih področij preobrazbe slovenske uprave je tudi razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku ter izboljšati položaj javnih uslužbencev, kamor sodi tudi njihovo izobraževanje.

#### 5.1.1 ODNOS DO UPORABNIKOV

V Sloveniji je bilo narejenih že kar nekaj korakov v smeri usmerjanja k uporabniku. Ministrstvo (Vlada RS 2008) je jasno opredelilo cilje, ki jih zajema načelo usmerjenosti k uporabniku. Ti cilji so dostopnost, socialna primernost in enostavnost upravnih storitev, primerna informacijska podpora, zanesljivost, primernost osebnega stika ter odzivnost.

V dostopnosti javnih storitev uporabnikom ministrstvo sledi naslednjim ukrepom, kot so skrajševanje čakalnih vrst, podaljševanje uradnih ur, odprava krajevnih ovir (krajevna pristojnost), prilagoditve za osebe s posebnimi potrebami, e-uprava in e-upravne storitve. Elektronske upravne storitve so posameznikom dostopne 24 ur dnevno, 7 dni v tednu in 365 dni v letu. Preko interneta je mogoče opraviti storitve kar s svojega delovnega mesta ali domačega naslonjača. Takšen način poslovanja pa uporabnikom seveda prihrani čas in denar. Tako je preko e-uprave možna oddaja dohodninske napovedi in tudi podaljšanje registracije motornega vozila. Ukrep v izboljšanju dostopnosti storitev, ki je bil dobro sprejet s strani uporabnikov, je omogočanje uporabnikom, da uradne zadeve na upravnih enotah urejajo tudi prvo soboto v mesecu.

Socialna primernost javnih storitev pomeni cenovno sprejemljivost upravnih storitev. Ministrstvo se zaveda, da je treba skrbeti za primerno višino plačil v upravnem postopku (npr. upravna taksa).

Za poenostavitev javnih storitev so v Sloveniji pripravili dve ravni ukrepov. Prvo raven ukrepov predstavlja zmanjšanje posegov v posameznikovo zasebno sfero na račun javnega interesa, druga raven pa je t. i. odprava administrativnih ovir ob nespremenjeni zaščiti javnega interesa. S programom Odprave administrativnih ovir se poenostavlja postopek plačevanja upravnih taks, zelo pomemben ukrep poenostavitve je tudi uzakonitev obveznega pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc.

Primerno informacijsko podporo uporabniku je treba zagotoviti tako na kakovostni kot tudi količinski ravni. Kakovostna raven obsega pravilnost, strokovnost in primernost informacije, medtem ko se na ravni količine ukvarja s celovitostjo informacije. Ukrepe za zagotavljanje pravilne informacijske podpore sta zagotovila predvsem dva predpisa. Prvi je že od leta 2001 predpisani način poslovanja organov javne uprave s strankami, ki vzpostavlja obveznost zagotavljanja informacij o storitvah v obliki brošur in na internetu, uvedene pa so bile tudi informacijske pisarne in svetovalci, ki strankam zagotavljajo informacije ves poslovni čas. Drugi pomemben ukrep za zagotavljanje informacij pa je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, saj imajo številne informacije, ki so pomembne za stranko v upravnem postopku, naravo informacij javnega značaja.

Zanesljivost se lahko doseže z načelom predvidljivosti in načelom pravne varnosti. Uresničevanje načela predvidljivosti jamči uporabniku, da bo ravnanje upravnega organa takšno, da ga je mogoče vnaprej predvideti, na podlagi veljavnih pravnih norm, ki vežejo upravni organ. Drugo načelo, načelo pravne varnosti je širše, njegov pomen pa večplasten. V tem kontekstu se ga lahko razloži kot načelo, ki zahteva določnost ali pa vsaj določljivost pravnega ravnanja uradne osebe.

Primernost osebnega stika je cilj, ki se loteva povsem neformalnega standarda



primernih medčloveških odnosov. Gre za cilj vzpostaviti delovanje javne uprave, ki bo zadostilo vsaj minimumu prijetnosti, prijaznosti, vedrosti javne uprave, ki se jo na tem mestu še toliko bolj vidi v njeni »poosebljeni« obliki javnih uslužbencev.

Pri odzivnosti je pomembno, da se mnenja uporabnikov beležijo in obravnavajo na primernih delovnih sestankih. Ukrep za večjo odzivnost javne uprave je obvezno letno ugotavljanje zadovoljstva strank.

Slovenska vlada si je kot reformni cilj zadala tudi zniževanje stroškov javne uprave. Vendar učinkovita uprava ne pomeni samo zniževanja stroškov znotraj uprave, temveč je enako ali morda celo pomembnejše tudi zniževanje stroškov uporabnikov pri njihovem poslovanju z upravo. Zato se tudi temu področju posveča precej pozornosti. Zniževanje stroškov za uporabnike se dosega z odpravo nepotrebnih postopkov, tako da morajo organi potrebne podatke pridobiti eden od drugega, s poenostavitvijo in pospeševanjem postopkov, z odpravo upravnih zaostankov ter z uvajanjem elektronskega poslovanja in drugimi sodobnimi načini poslovanja.

#### 5.1.2 IZOBRAŽEVANJE, USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE

Vlada Slovenije se zaveda pomena znanja za učinkovito in zakonito delo uprave, zaradi česar spodbuja in zagotavlja možnosti za vzpostavitev stalnega in sistematičnega izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja znanja javnih uslužbencev. Izhodišča za stalni in sistematični razvoj javnih uslužbencev so dana v določbah Zakona o javnih uslužbencih. Vlada je sprejela tudi sklep o izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev, ki določa, da morajo ministrstva ob sprejemu novih predpisov zagotoviti brezplačno izobraževanje.

V Sloveniji usposabljanja za javne uslužbence izvaja Upravna akademija, ki je od leta 1997 osrednja ustanova znotraj javne uprave, ki sistematično skrbi za razvoj in organizacijo programov usposabljanja. Smer razvoja oziroma opredelitev najustreznjšega sistema usposabljanja javnih uslužbencev je določena v Strategiji izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje

2006–2008 (Vlada RS 2006). Strategija med drugim navaja, da je učenje pravica in dolžnost vseh javnih uslužbencev, da je usposabljanje sestavni del kadrovske politike, da vlaganje v strokovni razvoj javnih uslužbencev podpira učinkovitost in uspešnost upravnega dela ter da stalno usposabljanje krepi občutek pripadnosti javnih uslužbencev.

Usposabljanje in izpopolnjevanje sta, poleg pridobivanja znanja in spretnosti, sredstvo za spodbujanje razvoja temeljnih vrednot. Pri javnih uslužbencih morata odsevati in spodbujati vrednote, kakršne so strokovnost, zakonitost, odličnost, pravočasnost, preglednost, dostopnost, enakost, solidarnost in pravičnost. Ta proces se začne z uvajanjem v delo, vendar se s tem nikakor ne konča – biti mora stalen, vodita in usmerjata pa ga načrtovano usposabljanje in izpopolnjevanje. Določene so bile ciljne skupine javnih uslužbencev, ki imajo prednost pri usposabljanju, in sicer (Vlada RS 2006):

- Uvajalno usposabljanje za pripravnike in osebe, ki prvič vstopajo v javno upravo. Nanaša se na zagotovitev osnovne ravni znanja, ki ga mora obvladati vsak javni uslužbenec v upravi.
- Nadaljevalno usposabljanje in izpopolnjevanje vseh javnih uslužbencev, ki so že v upravi, namenjeno višanju ravni njihovega znanja, spretnosti in sposobnosti, skladno s spremembami in seznanjanju z novostmi v upravnem poslovanju, v procesih in v zakonodaji.
- Usposabljanje in izpopolnjevanje kot priprava za zasedbo najvišjih položajev v javni upravi.

V strategiji so opredeljene vrste programov usposabljanja, ki se jih izvaja za javne uslužbenke. Prednost imajo tisti programi, ki so usmerjeni k reševanju praktičnih problemov upravne prakse. Samo tako je mogoče pritegniti zanimanje javnih uslužbencev in jim pomagati, da iščejo odgovore na različne celovite probleme upravnega dela.

Med programi usposabljanja so tudi novosti v uslužbenski zakonodaji, kakovost upravnega dela in komuniciranje v upravi. Z reformo javne uprave si je slovenska

vlada zadala cilje, kot je večja učinkovitost uporabe sredstev, večja prilagojenost storitev zahtevam strank, večja odzivnost ter vzpostavljanje partnerskega odnosa z uporabniki. V skladu s temi cilji se izvajajo različni seminarji in delavnice, ki najbolj ustrezajo vpeljevanju kakovosti v javno upravo, obvladovanju osnovnih komunikacijskih spretnosti in sporazumevanja v medsebojnih odnosih, predvsem pa zmožnost sporazumevanja s strankami. (Vlada RS 2006)

Slovenska vlada daje usposabljanju in izpopolnjevanju javnih uslužbencev ustrezno mesto in vlogo v upravnem sistemu. Vlaganje v znanje javnih uslužbencev je dolgoročna naložba, ki v kratkem času prinaša vidne rezultate. Kakovostno, učinkovito in zakonito delo javnih uslužbencev tako vpliva na gospodarno porabo proračunskih sredstev, dvig ravni njihovega znanja pa dviguje raven zakonitosti dela javne uprave, kar pomeni bolj kakovostno opravljanje storitev uporabnikom.

## 5.2 ZAKONSKA UREDITEV ETIKE

Slovenija je sprejela kar nekaj zakonov in predpisov, ki urejajo področje javnih uslužbencev in etike v javni upravi. Med njimi so: Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, in v okviru tega Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s prejemanjem daril, Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Zakon o preprečevanju korupcije, Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, Zakon o nezdržljivosti funkcij. Zaposleni v javni upravi so zavezani tudi Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji. Poleg Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev so bili posebej sprejeti tudi etični kodeksi, ki pokrivajo določena področja javne uprave, in sicer med drugim je bil sprejet tudi Etični kodeks vlade Republike Slovenije.

Delovanje javne uprave v Sloveniji je opredeljeno z Zakonom o državni upravi, ki določa temeljna načela, upravne naloge in organiziranost javne uprave. V tem zakonu je na splošno določeno tudi elektronsko poslovanje v javni upravi. Z Zakonom o javnih uslužbencih je celovito urejen sistem javnih uslužbencev, v katerem so določena tudi skupna načela javnih uslužbencev. Kako morajo javni

uslužbenci ravnati pri opravljanju javnih nalog pa je opredeljeno z načeli, ki so sestavni del Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev.

Pri sprejemanju Zakona o javnih uslužbencih se je sledilo standardom, ki so se razvili v evropskem pravu in jih države članice Evropske Unije upoštevajo pri oblikovanju pravnih ureditev javnih uslužbencev. Ti standardi zahtevajo od posameznih držav, da vzpostavijo takšen sistem uprave, ki bo deloval po načelih kakovosti in učinkovitosti. Zavzemajo se za približevanje javne uprave uporabnikom z vzpostavljanjem javnega in odprtega delovanja; za smotrno organizacijo dela v upravnih organizacijah in učinkovito upravljanje s človeškimi viri; za vzpostavitev takšnega sistema, ki bo omogočal razvijanje strokovnosti kadrov in polno odgovornost pri opravljanju delovnih nalog; ter za vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanega nadzora nad delovanjem sistema. (Vlada RS 2008)

Na podlagi 11. člena tega zakona je bila pripravljena Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril. Uredba ureja omejitve glede sprejemanja daril, ravnanja v primeru izročitve darila in način vodenja seznama prejetih daril. Jasno je opredeljena prepoved sprejemanja daril, saj javni uslužbenec ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih<sup>4</sup> ali priložnostnih daril manjše vrednosti<sup>5</sup>.

### 5.2.1 ETIČNA NAČELA V ZAKONIH IN PREDPISIH

V slovenski zakonodaji so temeljna načela zakonitosti, samostojnosti, strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti navedena v 2. in 3. členu Zakona o državni upravi. Načela določajo, da uprava opravlja svoje delo samostojno na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov, da opravlja svoje delo po pravilih stroke, da mora biti politično nevtralna ter da mora ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom.

Bolj podrobno so etična načela, ki usmerjajo vedenje javnih uslužbencev, navedena v Zakonu o javnih uslužbencih. V zakonu so najprej zapisana skupna načela javnih

---

<sup>4</sup> Protokolarna darila so darila, ki jih izročijo funkcionarji ali javni uslužbenci drugih držav in mednarodnih organizacij ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih ter druga darila, dana v podobnih okoliščinah. (Vlada RS 2003)

<sup>5</sup> Darila manjše vrednosti so darila, katerih vrednost ne presega 15.000 SIT, oziroma katerih skupna vrednost v posameznem koledarskem letu ne presega 30.000 SIT, če so prejeta od iste osebe. (Vlada RS 2003)

uslužbencev, v drugem delu pa so navedena načela, ki so še posebej pomembna za uradnike v javni upravi in upravah lokalnih skupnosti. Skupna načela javnih uslužbencev (7. do 15. člen zakona) so načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, načelo omejitev in dolžnosti v zvezi s prejemanjem daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja, načelo varovanja poklicnih interesov in načelo prepovedi nadlegovanja. Za uradnike (27. do 32. člen zakona) še posebej veljajo načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti, načelo kariere, načelo prehodnosti in načelo odprtosti do javnosti.

Posebej gre poudariti načela, ki izrecno opredeljujejo delovanje javnih uslužbencev do uporabnikov. Tako načelo strokovnosti določa, da javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno ter da pri svojem delu ravna po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablja in izpopolnjuje. Pri izvrševanju javnih nalog mora javni uslužbenec ravnati častno v skladu s pravili poklicne etike, kar določa načelo častnega ravnanja. Načelo odgovornosti za rezultate navaja, da javni uslužbenec odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog. Gospodarno in učinkovito uporabljanje javnih sredstev opredeljuje načelo dobrega gospodarjenja. Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti določa, da se morajo javne naloge izvrševati v javno korist, politično nevtralno in nepristransko. Obveščanje javnosti o delovanju in o rezultatih opravljenega dela določenega organa pa je navedeno z načelom odprtosti do javnosti.

Naslednji dokument, v katerem so tudi navedena načela opravljanja javnih nalog, je Kodeks vedenja za javne uslužbence. Njemu je namenjeno naslednje poglavje.

## 5.2.2 KODEKS VEDENJA ZA JAVNE USLUŽBENCE

Slovenska vlada je na podlagi priporočila Sveta Evrope sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki ga priporoča sindikatom pri pripravi njihovih kodeksov. Ministrstvom in vladnim službam pa nalaga, da kodeks upoštevajo pri postopkih zaposlovanja in pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja organizacije in

delovnopravne zakonodaje. Hkrati se je zavezala, da ga bo smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje.

Namen kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Namenjen je tudi kot pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje teh načel ter je hkrati tudi seznanjanje javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev.

V kodeksu je opredeljeno načelo ravnanja, ki pravi, da mora javni uslužbenec opravljati javne naloge častno in v mejah spoštovanja človekovega dostojanstva; da mora delovati politično nevtralnno in nepristransko; da mora biti lojaln do delodajalca; da mora opravljati naloge strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, pri tem pa mora upoštevati le javni interes in konkretne okoliščine primera; da mora biti spoštljiv v vseh odnosih v katerih sodeluje; da pri opravljanju javnih nalog ne sme ravnati samovoljno ali v škodo drugih; da mora pri opravljanju javnih nalog upoštevati pravice, dolžnosti in ustrezne interese le-teh; da ne sme izkoriščati svojega položaja za svoj zasebni interes; da mora vedno ravnati tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog; da ustrezno in z vso potrebno zaupnostjo obravnava vse informacije in dokumente, ki jih je pridobil med zaposlitvijo.

V skladu s kodeksom so javni uslužbenci dolžni prijaviti nezakonita ravnanja, prav tako pa morajo biti pozorni na kakršno koli dejansko ali možno nasprotje interesov. Javni uslužbenec mora skrbeti, da nobena od njegovih političnih dejavnosti ne okrne zaupanja v njegovo sposobnost, da svoje dolžnosti opravlja nepristransko in lojalno. V kodeksu je posebej opredeljeno sprejemanje daril, ukrepi v primeru neprimerne ponudbe, dovzetnost za vplive drugih, zloraba uradnega položaja ter pravila glede razkrivanja informacij.

Slovenija posebej ni sprejela splošnega etičnega kodeksa za javno upravo, saj so bistvene sestavine zajete v kodeksu ravnanja, ki se ga pogosto imenuje kar etični kodeks. So pa sprejeti kodeksi v različnih delih javne uprave, med njimi je slovenska

vlada svoje najvišje funkcionarje zavezala k spoštovanju posebnega etičnega kodeksa (t. j. Etični kodeks vlade Republike Slovenije), ki ga morajo podpisati vsi kandidati za ministre in državne sekretarje še pred svojim imenovanjem.

### 5.3 PREDSTAVITEV RAZISKAVE O ETIČNEM VEDENJU JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI

Predstavljeni bodo rezultati raziskave etičnega vedenja v slovenski javni upravi, ki je bila narejena v letu 2004 (Zajc: 2006). Raziskava je bila usmerjena na vrednote v javni upravi, še posebej velik poudarek je bil dan odgovornosti.

Na anketni vprašalnik so odgovarjale pomembne javne ustanove (parlament, vlada, sodišče, politične stranke, izobraževalne ustanove, zdravstvene ustanove in kulturne ustanove), zaposleni v javni upravi in uporabniki javne uprave. Vprašalnik je bil poslan 490 javnim uslužbencem, 610 uporabnikom in 59 javnim ustanovam. Vrnilo ga je 247 javnih uslužbencev, 155 uporabnikov in 29 javnih ustanov. V tej predstavitvi javne ustanove ne bodo zajete. Poudarek bo le na mnenju javnih uslužbencev in mnenjih uporabnikov javnih storitev.

V nadaljevanju bodo navedena vprašanja, na katera so odgovarjali udeleženci in predstavljeni bodo njihovi odgovori nanje:

- Ali menite, da je sistem javne odgovornosti dovolj pregleden? Ni dovolj pregleden pravi 66% javnih uslužbencev in 63% uporabnikov.
- Komu so javni uslužbenci odgovorni? Velika večina javnih uslužbencev in uporabnikov je odgovorila, da so javni uslužbenci odgovorni državljanom (39% uslužbencev, 44% uporabnikov) in svojim nadrejenim (38% uslužbencev, 33% uporabnikov). Iz teh odgovorov je razvidno, da morajo biti javni uslužbenci odgovorni državljanom, saj je to možnost izbralo tudi največ uporabnikov javnih storitev.
- Ali je sistem odgovornosti organiziran z namenom takojšnjega odkrivanja neprimerne ali neetičnega vedenja? Odgovor se glasi, da ne. Tako meni kar 82% javnih uslužbencev in 71% uporabnikov. To jasno kaže, da sistem odgovornosti ne deluje ali pa ne deluje pravilno.

- Kdo ima vpliv na oblikovanje najbolj pomembnih vrednot v javni upravi? Uporabniki so pogosto menili, da na oblikovanje vrednot vpliva vzgoja in izobraževanje (21%), javni uslužbenci (13%), mediji (16%), člani parlamenta (15%) in politiki (15%). Tudi javni uslužbenci so menili (18%), da na vrednote vpliva sistem izobraževanja na vseh ravneh ter da tudi oni sami vplivajo na oblikovanje vrednot. Glede na odgovore se lahko zaključi, da je vpliv sistema izobraževanja bistven za oblikovanje družbenih vrednot.
- Komu najbolj zaupate in verjamete? 35% uporabnikov in 38% javnih uslužbencev ne zaupa nikomur. Od javnih ustanov uporabniki (16%) in javni uslužbenci (14%) najbolj zaupajo Varuhu človekovih pravic. Nadalje uporabniki zaupajo in verjamejo predsedniku parlamenta (10%), predsedniku države (9%) in predsedniku vlade (8%). Temu sledijo še predsednik vrhovnega sodišča, Banka Slovenije, mediji, predsednik sodniškega sveta in policija. Političnim voditeljem in državnemu tožilcu zaupa 1% vprašanih. Javni uslužbenci pa nadalje zaupajo predsedniku države (12%) in predsedniku ustavnega sodišča (10%). Sledijo še predsednik parlamenta, predsednik vlade, policija, mediji in predsednik sodniškega sveta. Banki Slovenije, državnemu tožilcu in političnim voditeljem zaupa le 1% vprašanih.
- Kateri so razlogi za neetično vedenje javnih uslužbencev? Javni uslužbenci in uporabniki so odgovorili, da so razlogi naslednji: zaradi neprimernih sankcij (22% uslužbencev, 22% uporabnikov), zaradi zmanjšanja splošne morale (19% uslužbencev, 11% uporabnikov), zaradi tega, ker nadrejeni niso vzor primerne vedenja (17% uslužbencev, 17% uporabnikov), zaradi nezadostne stopnje izobrazbe in kulture (12% uslužbencev, 11% uporabnikov), zaradi nezadovoljstva glede finančne situacije (10% uslužbencev, 10% uporabnikov), zaradi neprimerne zakonodaje (9% uslužbencev, 9% uporabnikov), zaradi pomanjkanja javnih raziskav (9% uslužbencev, 15% uporabnikov) in zaradi nizke zahteve nadrejenih (2% uslužbencev, 5% uporabnikov).
- Ali pričakujete, da se bo situacija glede etičnega vedenja v javnem sektorju spremenila zaradi vključitve v Evropsko unijo? Velika večina javnih uslužbencev (63%) verjame, da ne bo bistvenih sprememb. Medtem ko je 53% uporabnikov prepričanih, da bo prišlo do sprememb po vključitvi v Evropsko unijo.



Na koncu raziskave so morali udeleženci navesti še najbolj pomembne vrednote v javni upravi v Sloveniji. V primerjavi z državami OECD (nepristranskost, zakonitost, integriteta, transparentnost, učinkovitost, enakopravnost, odgovornost, pravičnost) so anketirani navedli naslednje najpomembnejše vrednote v javni upravi: odgovornost, pravičnost, profesionalnost, spoštovanje do državljanov, nepristranskost, poštenost, zakonitost in učinkovitost.

Raziskava jasno kaže, da sistem javne odgovornosti v Sloveniji ni dovolj vpeljan v delovanje javnih uslužbencev, saj sistem ni dovolj jasen in ni oblikovan tako, da bi hitro odkrivali neetična vedenja. Najbrž je tudi v tem razlog, da so udeleženci kot najpomembnejšo vrednoto navedli odgovornost. Razloge za neetična vedenja pa vidijo predvsem v neprimernih kaznih in splošni nizki ravni etike v družbi. Pri vpeljevanju vrednot v javno upravo bi pripomoglo izobraževanje javnih uslužbencev, kar bi vplivalo tudi na zmanjšanje neetičnega vedenja.

Zanimivo je, da velika večina ne zaupa in ne verjame nobeni javni ustanovi, zelo majhen odstotek sta dobili tudi policija (3% vprašanih) in državni tožilec (1% vprašanih). Od javnih ustanov pa najbolj zaupajo Varuhu človekovih pravic. Razvidno je, da slovenski državljani res nimajo zaupanja v uradne ustanove, iz česar je lahko sledilo, da je večina uporabnikov javnih storitev menila, da bo po vključitvi Slovenije v Evropsko unijo, prišlo do sprememb v etičnem vedenju javnih uslužbencev. Mogoče je bilo to le njihovo upanje, da bo članstvo prineslo izboljšave v etiki javne uprave.

## 6. PRIMERJALNI PREGLED MED DRŽAVAMI ČLANICAMI EVROPSKE UNIJE

Evropska unija svojim članicam ne postavlja posebnih zahtev glede načina urejanja javne uprave in tudi ne vsiljuje posameznih modelov ureditve. Državam omogoča prosto izbiro pri sprejemanju zakonodaje v okviru javne uprave. Podobnosti med novimi pobudami držav označujejo nekatere skupne usmeritve pri upravljanju etike v javni upravi. Te podobnosti vključujejo poskuse novega določanja vrednot, nove

kodekse vedenja, postopke glede prijavljanja kršitev in zahteve po objavi interesov in premoženjskega stanja.

Prioritete glede etike v javni upravi so med državami Evropske unije zelo različne. Vseeno se lahko povzamejo skupne usmeritve (glej Moilanen in Salminen 2007: 4–5). Prvič, obstajajo številne dejavnosti med državami po vpeljavi kodeksov vedenja. Drugič, številne države delujejo na izboljšanju usposabljanja o etičnih vrednotah in standardih. Tretjič, veliko držav sprejema ukrepe za boj proti korupciji. Četrto, številna dejanja so bila narejena za okrepitev različnih organov, ki so odgovorni za etiko v javni upravi. Petič, na nove probleme, kot so prijavljanje kršitev in predpisov glede lobiranja, se je osredotočilo le nekaj držav članic.

Mnoge države so se usmerile v okrepitev etičnega vedenja javnih uslužbencev in so temu primerno razvile ustrezne organizacijske modele. Na primer, v skandinavskih državah - Danska, Finska, Švedska, Nizozemska (glej Bertok 2002: 13), v katerih tradicija, visoko profesionalna kultura in pragmatični pristop upravljanja javne uprave zagotavljajo, da so med najmanj koruptivnimi državami na svetu, so s širokim spektrom ukrepov ustvarili neodvisne javne uslužbence in povečali njihovo profesionalnost. Obširni pogovori z javnimi uslužbenci, poskusni projekti in eksperimenti za vpeljevanje reforme javne uprave so najbolj uspešni faktorji in metode, ki pripomorejo k ohranjanju ugodnega etičnega okolja.

## 6.1 PREDSTAVITEV RAZISKAVE O ETIKI JAVNE UPRAVE

V nadaljevanju bo narejena primerjava med državami članicami Evropske unije. Primerjava bo povzeta po raziskavah o etiki javne uprave v državah članicah Evropske unije. Analizirana bo raziskava, ki sta jo v letu 2006 izvedla Timo Moilanen in Ari Salminen (Moilanen in Salminen 2007), in je nadaljevanje študije izvedene v letu 2004 s strani Danielle Bossaert in Christopha Demmkeja (Demmke in Bossaert 2004), na podlagi katere je bil predlagan etični okvir za javne uprave držav članic. Raziskava je bila tudi temelj za sprejem skupnih glavnih vrednot javne uprave.

V raziskavi, v letu 2004, je sodelovalo 25 držav članic Evropske unije (plus Bolgarija) in je prva raziskava narejena v vseh državah članicah povečane Evropske unije. Raziskava se ukvarja s konceptom etike in vprašanjem, kako splošne vrednote spreminjajo Evropsko unijo. Še posebej išče skupne dokaze, kako so nedavne upravne reforme držav članic vplivale na etično vedenje javnih uslužbencev. Raziskovalo se je dejanske situacije glede neetičnega vedenja v Evropski uniji. Ugotavljalo se je tudi, kateri instrumenti za povečevanje etičnega vedenja so v posameznih državah najbolj učinkoviti.

Glavni cilj raziskave, narejene v letu 2006, je bil zajeti spremembe, ki so se pojavile od predstavitve etičnega okvirja v državah članicah po prvi raziskavi. Za doseg tega cilja je bila anketa poslana 25 državam članicam Evropske unije, Evropski komisiji in dvema državam kandidatka, Bolgariji in Romuniji. Rezultati ankete se nanašajo na državno centralno upravo in manj na regionalno in lokalno upravo. Samo v 10 državah so vprašani komentirali, da isti odgovor velja za centralno in lokalno upravo. V večini držav ima lokalna vlada svojo ločeno zakonodajo, katera se bolj ali manj ujema z etičnimi standardi centralne vlade. Z raziskavo se je želelo ponuditi pregled trenutne situacije etike javne uprave v državah članicah. Primerjava zajema širok spekter zadev kot so: etične vrednote, načini povečevanja etičnega vedenja, standardi vedenja in etični kodeksi, prekrški glede integritete in spremembe etike v prihodnosti.

V tej analizi bodo zajete vse države Evropske unije kot tudi Bolgarija in Romunija, ne bodo pa prikazani rezultati Evropske komisije, saj je namen narediti primerjavo le med državami članicami Evropske unije. Večji poudarek bo dan raziskavi iz leta 2006, in sicer glavnim vrednotam, oblikam etičnih dokumentov, vpeljevanjem etike z usposabljanjem in zaznavanjem neetičnega vedenja.

## 6.2 ETIČNA INFRASTRUKTURA

Zakoniti instrumenti etičnega vedenja v državah Evropske unije so raznoliki. Države članice imajo uradne vrednote javne uprave in standarde vedenja določene z

različnimi zakoni, predpisi in kodeksi. Etični kodeks je pomemben iz praktičnih razlogov, saj vsebuje in razlaga raznolike informacije na bolj jedrnat in odločen način.

Portugalska je dober primer, kako je zakoniti okvir lahko kombinacija različnih vrst zakonov. Ustava Republike Portugalske, Kodeks upravnih postopkov, Status upraviteljev in Okvirni zakon javnih ustanov sestavljajo splošni del zakonodaje (glej Moilanen in Salminen 2007: 34). Poleg teh osnovnih dokumentov ima Portugalska še vrsto predpisov, ki urejajo odprtost uprave, konflikte v interesih, javno zaposlovanje, javno naročanje ter disciplinsko, družbeno in kazensko odgovornost.

Zanimivo je tudi, kako je Velika Britanija razvila etično infrastrukturo v javni upravi. Ustanovili so komisijo za standarde javnega življenja (Canada Public Service Agency 2002). Z ugotovitvami komisije je vlada postopoma sprejela velike spremembe v etični infrastrukturi, in sicer je izvedla revizijo kodeksov in navodil o nasprotujočih si interesih, začela je pripravljati nov kodeks javne uprave in nov etični okvir za lokalne vlade, ustanovila je pooblaščenca za javna imenovanja, pripravila je zakonodajo itd. Ureditev britanske javne uprave vsebuje tudi načela zaposlovanja, na podlagi katerih se zagotavlja pravičnost in transparentnost zaposlovanja.

Kljub razlikam v splošnih etičnih zaznavanjih so obveznosti javnih uslužbencev, glede etičnega vedenja, presenetljivo podobne v vseh nacionalnih javnih upravah. To se nanaša tudi na etične zahteve, ki so navedene v zakonih in v disciplinski zakonodaji. V raziskavi so države članice potrdile, da se zavzemajo za politiko integritete. Skoraj vse države so pripravile posebne zakone, predpise in kodekse kot zagotovilo, da bodo posebne etične vrednote javnih uslužbencev zaščitene in obvarovane. Na primer Finska (Finska 2000) ima pravice in dolžnosti javnih uslužbencev določene v zakonu o javnih uslužbencih. V zakonitih ukrepih za javno upravo so, v skoraj vseh državah članicah, javni uslužbenci dolžni (glej Demmke in Bossaert 2004: 34):

- nepristransko služiti javni upravi;
- delovati nevtralnno;
- delovati v skladu z zakonom;

- dobro izvrševati svoje dolžnosti;
- z javnostjo ravnati pošteno;
- s svojimi sodelavci ravnati spoštljivo (brez diskriminacije in ustrahovanja);
- izogibati se konfliktov v interesih;
- preudarno ravnati z informacijami in podatki, z upoštevanjem načela zaupnosti;
- obnašati se spoštljivo; ter
- zavračati plačila ali darila.

Iz teh dolžnosti javnih uslužbencev je razvidno, da so podobne vrednotam, ki jih je opredelila OECD.

Etični okvir za javno upravo je prostovoljen in odraža osnovne skupne vrednote in standarde vedenja, ki so pomembne za ustrezno delovanje javne uprave (glej Moilanen in Salminen 2007: 11).

### 6.2.1 ETIČNI KODEKS

Večina držav Evropske unije je sprejela izjavo vrednot ali kodeks vedenja. Države imajo možnost sprejetja več oblik kodeksov, splošni etični kodeks ter hkrati tudi kodeks etike za posamezna področja in kodeks etike za posamezne agencije. Najpogosteje se uporablja splošni etični kodeks.

Pogosto obstajajo različne razlage kaj sestavlja etični kodeks. V veliko primerih vprašani menijo, da dokument nima statusa etičnega kodeksa, če ni sprejet s strani parlamenta ali s strani ustrezne avtoritete. Vendar, v nekaterih primerih, so se vprašani sklicevali na dokument, ki ni bil uradno odobren, vendar ima status kodeksa. Na primer, obstajajo navodila, ki imajo v praksi status kodeksa in so uporabljena za usposabljanje zaposlenih. Obstaja tudi nekaj zelo kratkih eno-dvostranskih etičnih kodeksov, o katerih se lahko razpravlja, ali so kodeksi, saj vedno ne vsebujejo določenih standardov vedenja. Le kratko navajajo glavne vrednote brez razlage, kaj glavne vrednote pomenijo v praksi (glej Moilanen in Salminen 2007: 12).

Primer splošnega etičnega kodeksa je britanski Kodeks javne uprave (Crema 2003).

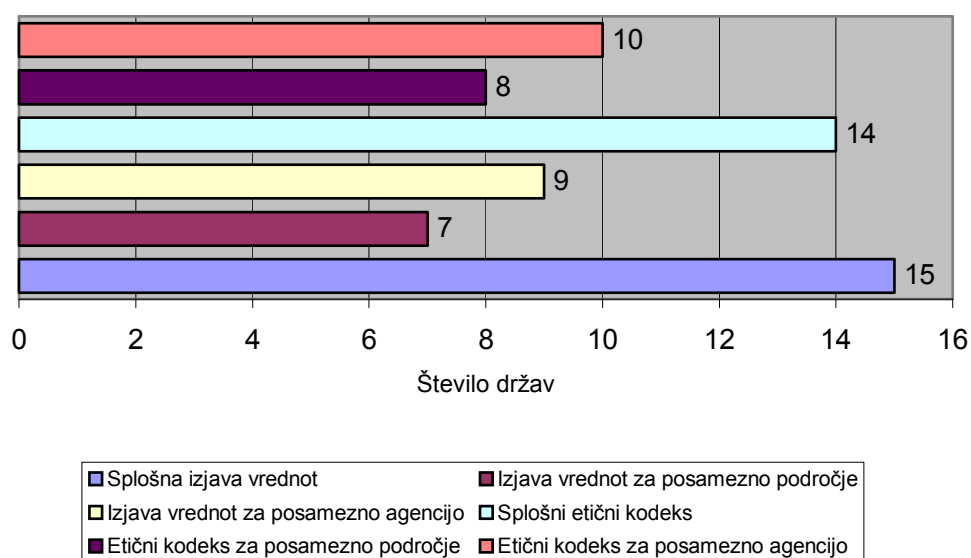
Kodeks opredeljuje okvir, znotraj katerega delujejo javni uslužbenci, njihove vloge, dolžnosti in standardi vedenja, kot tudi vrednote, s katerimi se morajo strinjati. Kodeks določa, da morajo javni uslužbenci dati obveznostim javne uprave prednost pred svojimi osebnimi interesi; da morajo govoriti resnico in biti odprti; da morajo dajati nasvete in sprejemati odločitve na podlagi analize dejstev; da morajo delovati le na osnovi zaslug in da morajo enakopravno služiti vladam različnih političnih prepričanj. Kodeks določa ukrepe za prijavljanje nepravilnosti in postopke za pritožbe na neodvisne pooblaščenca javne uprave. Kodeks izrecno prepoveduje nespoštljivost do parlamenta in javnosti, zlorabo oblasti in razglašanje informacij brez pooblastila.

V raziskavi, ki je bila narejena v letu 2006 med državami članicami, se je ugotavljalo, ali v državah obstaja splošna izjava vrednot ali splošen etičen kodeks ali pa imajo izjave vrednot in etične kodekse sprejete za posamezno področje ali celo za posamezno agencijo. Glede na dobljene podatke, 15 držav uporablja splošno izjavo vrednot, 14 držav pa splošni etični kodeks, nekatere celo oboje. (glej Sliko 6.2.1.1). Primer držav, ki uporabljajo tako izjavo vrednot kot splošni etični kodeks, so Nizozemska, Grčija in Velika Britanija. Tudi izjave po področjih in po agencijah so pogosto uporabljene, in sicer v Avstriji, Franciji in na Irskem. Irska je v bistvu edina država, ki ima sprejete vse oblike, razen splošne izjave vrednot. Izjave vrednot na vseh treh ravneh obstajajo v Avstriji in na Finskem.

Raziskava je tudi pokazala, da so v mnogih državah posamezne organizacije oblikovale svoj specifičen kodeks. Na Nizozemskem je to obveza za vse vladne agencije. Take kodekse imajo tudi Finska, Francija, Nemčija in Irska. V Nemčiji tako obstaja Direktiva zvezne vlade glede preprečevanja korupcije, ki vsebuje protikorupcijski kodeks vedenja. Na drugi strani imata Italija in Španija sprejet samo splošni etični kodeks, Danska kodeksa še ni sprejela, je pa pripravila osnutek etičnega kodeksa za celotno javno upravo. Na Danskem (Canada Public Service Agency 2002) so osnovni standardi vedenja opisani v aktu za javne uslužbence, v aktu za vladne uslužbence, v kazenskem kodeksu in v različnih dokumentih ministrstva za finance.

Le v Luksemburgu in na Portugalskem ne obstaja uradnih izjav etike, ne v obliki ločenih izjav vrednot, ne v obliki etičnega kodeksa. V Luksemburgu so naredili korak v smeri sprejetja splošnega kodeksa vedenja, saj so pripravili že osnutek. Na Portugalskem obstaja samo Listina etike, kjer so etična določila zapisana na eni strani.

Slika 6.2.1.1: Oblike etičnih dokumentov v državah Evropske unije



Vir: Moilanen in Salminen 2007.

Seveda je treba te ugotovitve pazljivo interpretirati. Nobenega razloga ni, da bi domnevali, da obstoj več izjav vrednot ali etičnih kodeksov pomeni bolj etično javno upravo, ali kaj podobnega. Dejstvo je, da je situacija bolj zapletena, saj imajo nekatere države bistvene vrednote določene v zakonodaji, kot je zakon javne uprave.

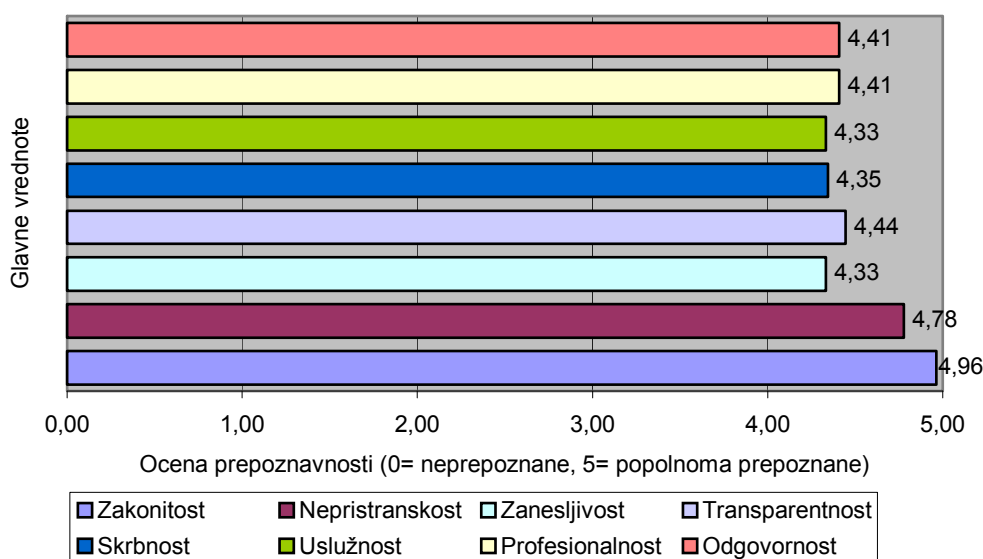
## 6.2.2 ETIČNE VREDNOTE

Kljub razlikam v splošni etični zaznavi, so obveznosti javnih uslužbencev glede etičnega vedenja presenetljivo podobne v vseh nacionalnih javnih upravah povečane Evropske unije (Demmke in Bossaert 2004). To se nanaša tudi na etične zahteve, ki so navedene v zakonih in disciplinskih zakonodajah. Tudi tradicionalne vrednote nacionalnih javnih uprav (nevtralnost, zakonitost, zaupnost, nepristranskost,

izogibanje konfliktov v interesih) so zelo stabilne in so prestale vse spremembe zadnjega desetletja.

Etični okvir Evropske unije določa osem glavnih vrednot, katere bi morale upoštevati vse države članice. Glavne vrednote so: zakonitost, nepristranskost/objektivnost, transparentnost, odgovornost, profesionalnost, skrbnost, zanesljivost in uslužnost. Na podlagi raziskave v letu 2006 je bilo ugotovljeno, ali se te vrednote odražajo v uradnih dokumentih (zakonodaji, vladnih odločitvah in etičnih kodeksih) držav članic. Torej, če se govori o glavnih vrednotah, potem bi morale biti popolnoma prepoznane v vsaki državi. Kot kaže raziskava, se glavne vrednote dobro odražajo v uradnih dokumentih držav članic (glej Sliko 6.2.2.1).

Slika 6.2.2.1: Odrz glavni vrednot v uradni dokumentih



Vir: Moilanen in Salminen 2007.

V vseh državah je v zakonodajah najbolj pogosto prepoznana vrednota zakonitost, takoj za njo je nepristranskost, sledijo transparentnost, profesionalnost, odgovornost, skrbnost, zanesljivost in uslužnost. Pregled po državah kaže, da zakonitost le v Litvi ni dobila najvišje ocene glede prepoznavnosti v uradnih dokumentih. Medtem ko nepristranskost ni dobila najvišje ocene v Franciji, Grčiji, Italiji, Litvi in Luksemburgu. Slabo prepoznani sta skrbnost in uslužnost v Estoniji, v Italiji pa profesionalnost in



tudi uslužnost. Samo Luksemburg je država, v kateri sta zakonitost in nepristranskost popolnoma oziroma dobro prepoznani, ostale vrednote pa so v njihovi zakonodaji slabo prepoznane. V Veliki Britaniji, Irski, Nemčiji, Malti, Sloveniji, Španiji, Bolgariji in Romuniji so vprašani vseh osem vrednot prepoznali v uradnih dokumentih svojih držav. Zaključiti se lahko, da so na splošno glavne vrednote določene v etičnem okvirju prepoznane v uradnih dokumentih držav članic.

Nadalje je raziskava ugotavljala, ali se te vrednote uporabljajo v praksi. V celoti, na osnovi podatkov, se zdi, da se glavne vrednote precej dobro odražajo v upravnih praksah. Na podlagi ocene vprašanih, je najbolj prepoznana dejanska vrednota javne uprave zakonitost, nepristranskost/odgovornost in profesionalnost, z odgovornostjo in uslužnostjo na zadnjih mestih. Kljub tem podatkom, je situacija precej dobra. Podatki tudi kažejo, da je dejanska situacija stalno zaostajala za uradno situacijo. Vendar je razdalja med njima videti zmerna. To pomeni, da na splošno upravna praksa kar dobro sledi uradnim vrednotam.

Celoten pregled obeh vprašanj prikazuje, da se splošne glavne vrednote, določene v etičnem okvirju, odražajo v uradnih dokumentih držav članic, kot tudi zelo dobro v upravnih praksah. Zanimiva je tudi primerjava v prepoznavanju vrednot v uradnih dokumentih in v upravni praksi. V Luksemburgu zanesljivost, transparentnost, profesionalnost in odgovornost niso bile prepoznane v uradnih dokumentih, čeprav so bile prepoznane v upravni praksi. Obratno je v primeru Madžarske, kjer v upravni praksi niso prepoznane nepristranskost, uslužnost in odgovornost, medtem ko so dobro prepoznane v uradni praksi.

### 6.2.3 ETIČNO USPOSABLJANJE

Vedno bolj pogosto se etika vpeljuje preko ravnanja s človeškimi viri. Etični okvir vsebuje pet politik ravnanja s človeškimi viri za povečanje boljših standardov integritete znotraj organizacije. Države članice Evropske unije se odločajo med naslednjimi politikami vpeljevanja etičnega vedenja v javno upravo (glej Moilanen in Salminen 2007: 45–46): vodenjem, izobraževanjem in usposabljanjem, dobro

komunikacijo, novim zaposlovanjem in mobilnostjo. Program vodenja poudarja, da mora biti vodja zgled in je prav tako odgovoren, da osebje deluje na primeren način. To je še posebej pomembno, saj voditelji postavljajo standarde za celotno organizacijo s svojim zgledom. Prav tako se osebje usposablja glede etičnih problemov, na primer, kako delovati v primeru konflikta v interesih. Programi usposabljanja so za osebje bolj pogosti kot za vodstvo. Organizacije dajejo poudarek tudi integriteti v njihovi komunikaciji. Etični vidiki se lahko uporabljajo tudi v postopkih zaposlovanja.

Obstaja vedno večji poudarek po razvoju potrebnih sposobnosti za obravnavanje etičnih dilem, zato se ponekod že novo zaposlene uslužbenke seznanijo z vrednotami, ali pa je izjava o vrednotah sestavni del pogodbe o zaposlitvi. Med službovanjem pa se zagotavljajo redna službena izobraževanja in usposabljanja, ki se uporabljajo za povečevanje zavedanja javnih uslužbencev glede etičnih problemov.

Splošno usposabljanje za vse javne uslužbenke v Franciji je določeno z zakonodajo, ki vladi nalaga, da sprejme politiko usposabljanja znotraj uprave in da priznava pravico javnih uslužbencev do notranjega usposabljanja. Tako pravico vsebujejo tudi kolektivni pogajalski dogovori v združenju javnih uslužbencev v državah kot sta Italija in Španija (glej Şchiavo-Campo in Sundaram 2000: 471).

Splošne in etične obveznosti kot tudi etična navodila so pogosto bolj teoretična in abstraktna. Javnim uslužbencem ne ponujajo vedno pomoči ali pa niso uporabna. Treba je vedeti, da se javni uslužbenci v svojih odločitvah pogosto soočajo z zadevami, v katerih se pojavijo različne nasprotujoče si vrednote, kot je zakonitost nasproti učinkovitosti (glej Demmke in Bossaert 2004: 6). Zaradi tega je pomembno poudariti usposabljanje, da se javne uslužbenke usposobi ravnati v takih primerih.

Ena zanimivejših ugotovitev glede ravnanja s človeškimi viri v raziskavi Demmkeja in Bossaertove je zaznavanje pomembnosti usposabljanja, saj je večina držav (22) omenila, da je usposabljanje med najbolj uspešnimi instrumenti v preprečevanju kršitev, kar kažejo tudi primeri Češke, Slovaške in Bolgarije. Na Slovaškem menijo,

da je usposabljanje za javne uslužbence najbolj učinkovito sredstvo za nepošteno ravnanje z državljani. Za usposabljanje se je odločilo 26% vprašanih, takoj za tem sledi strožji nadzor z 21%.

Pogled na rezultate, raziskave iz leta 2006, kaže, da države članice Evropske unije etiko v javno upravo vpeljujejo tako, da izvajajo usposabljanje sistematično za vse javne uslužbence ali pa izvajajo usposabljanje prilagojeno posamezni agenciji. Države kot so Belgija, Ciper in Danska etične vidike ne vgrajujejo sistematično, kar je razvidno iz Tabele 6.2.3.1. 9 držav usposabljanje uporablja kot splošni postopek za vse uslužbence, največ 14 držav pa vpeljuje etično vedenje v javno upravo z usposabljanjem javnih uslužbencev v okviru posamezne agencije.

Tabela 6.2.3.1: Vpeljevanje etike z usposabljanjem v državah Evropske unije

Države EU	Usposabljanje	Države EU	Usposabljanje
Avstrija	splošni postopek za vse	Litva	splošni postopek za vse
Belgija	se ne vgrajuje	Luksemburg	splošni postopek za vse
Ciper	se ne vgrajuje	Malta	specifično za agencije
Češka	specifično za agencije	Nizozemska	specifično za agencije
Danska	se ne vgrajuje	Poljska	splošni postopek za vse
Estonija	specifično za agencije	Portugalska	specifično za agencije
Finska	specifično za agencije	Slovaška	specifično za agencije
Francija	splošni postopek za vse	Slovenija	specifično za agencije
Nemčija	splošni postopek za vse	Španija	splošni postopek za vse
Grčija	specifično za agencije	Švedska	specifično za agencije
Madžarska	splošni postopek za vse	Velika Britanija	specifično za agencije
Irska	specifično za agencije	Bolgarija	ni podatka
Italija	splošni postopek za vse	Romunija	specifično za agencije
Latvija	specifično za agencije		

Vir: Moilanen in Salminen 2007.

Primer specifičnega usposabljanja v posameznih agencijah je Velika Britanija, kjer so novo zaposleni deležni etičnega izobraževanja in predstavitve podrobnih pravil o ustreznem oddelku. Že Fultonovo poročilo iz leta 1968 (glej Keizer 2005: 9) pravi, da je osnovni cilj zagotoviti upravi najboljše ljudi za to delo, z izobraževanjem, usposabljanjem in primernim vedenjem. V poročilu je navedena le struktura in ne vsebina usposabljanja. Usposabljanje za delovno mesto naj bi trajalo dve leti za preizkušanje njihovih sposobnosti in vedenja ter za razvijanje njihovih zmožnosti po

prevzemanju odgovornosti.

### 6.3 ETIČNO VEDENJE V JAVNI UPRAVI

Zelo malo se ve glede vpliva, učinka in reforme načel tradicionalne javne uprave na posameznikovo vedenje javnih uslužbencev (glej Demmke in Bossaert 2004: 6). Pomanjkljivi dokazi so tudi glede učinka organizacijskih reform in reform upravljanja s človeškimi viri v etiki javne uprave. 13 držav<sup>6</sup> verjame, da bodo ukrepi reforme NUJS (izboljšanje mobilnosti med javnim in zasebnim sektorjem, decentralizacija odgovornosti itd.) povečali nevarnost neetičnega vedenja. To je presenetljivo visoka številka, glede na to, da je zelo malo znanega o učinkih trenutnih reform.

Slovenija je med državami, ki menijo, da bodo novi reformni ukrepi zmanjšali nevarnost neetičnega vedenja. Slovenija daje naslednje mnenje (glej Demmke in Bossaert 2004: 52): Večja mobilnost osebja mora biti v povezavi s povečevanjem postopkov transparentnosti. Z večjo decentralizacijo obstaja večja odgovornost osebja, tudi na nižjih ravneh. Večja odgovornost na strani zaposlenih bi ravno tako lahko zvišala motivacijo, in to vodi v bolj odgovorno in etično vedenje.

Nadalje sta Demmke in Bossaertova v raziskavi ugotavljala, kakšne namene imajo države glede reformnih ukrepov. Rezultati so pokazali, da je okrepitev in izboljšanje etičnega okvirja del prihodnjih reformnih načrtov v večini držav. Le Švedska, Nemčija, Luksemburg, Francija, Portugalska, Irska in Velika Britanija niso omenile nadaljnjih ukrepov na tem področju v bližnji prihodnosti. Estonija, Latvija, Slovenija, Malta, Irska, Španija in Italija so primeri držav, ki so v zadnjih dveh desetletjih vpeljale nove dolgoročne pobude. Na primer cilj estonske (glej Demmke in Bossaert 2004: 74) protikorupcijske strategije imenovane »Poštena država« je vpeljevanje obstoječega etičnega kodeksa kot tudi spodbujanje zavedanja etičnih načel na vseh ravneh javne uprave in v družbi kot celoti.

#### 6.3.1 NEETIČNA VEDENJA V PRAKSI

---

<sup>6</sup> Belgija, Danska, Finska, Malta, Avstrija, Švedska, Litva, Nizozemska, Velika Britanija, Italija, Poljska, Estonija in Latvija. (Demmke in drugi 2004: 52)

Trenutno razumevanje etike se zdi paradoksalno. Po eni strani neetično vedenje nikoli ni imelo take pozornosti. Po drugi strani, pa je zelo malo statističnih dokazov glede splošnega razvoja neetičnega vedenja. Osredotočenost v nacionalnih javnih upravah in v medijih je predvsem na korupciji, prevarah in konfliktih v interesih, veliko manj pa na splošnem neetičnem vedenju. V raziskavi (glej Demmke in Bossaert 2004) so skoraj vse države poročale, da vidijo boj proti neetičnemu vedenju kot eno izmed njihovih prioriteta v prihajajočih letih.

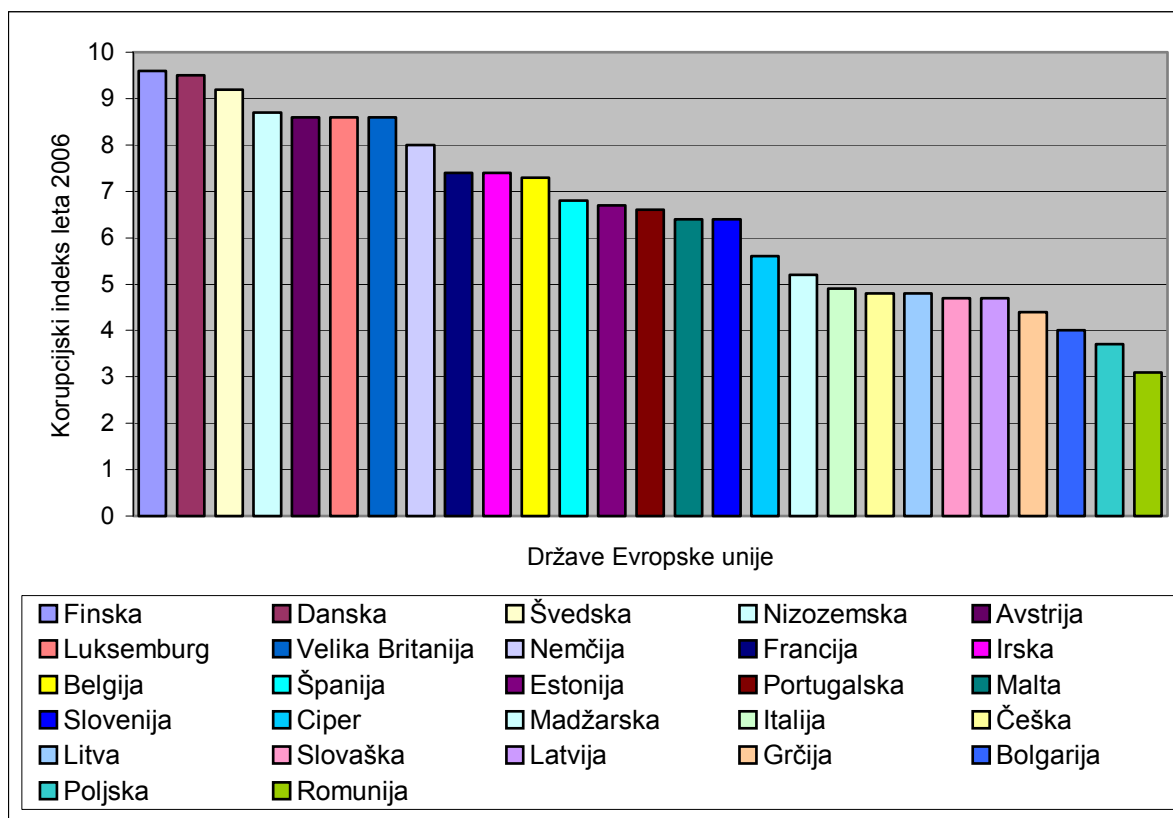
Organizacija Transparency International<sup>7</sup> vsako leto naredi mednarodno raziskavo indeksa zaznavanja korupcije. V letu 2006 so bile med članicami Evropske unije na vrhu najmanj koruptivnih držav na svetu Finska in Danska na prvem mestu, sledili sta Švedska na šestem in Nizozemska na devetem mestu (TI 2006). Najslabšo oceno med članicami sta dobili Grčija in Poljska, ki sta bili na 54. oziroma na 61. mestu. Na Sliki 6.3.1.1 so države Evropske unije razvrščene po zaznavanju korupcije, od najmanj zaznane korupcije do najbolj zaznane korupcije.

Statistika organizacije Transparency International odkriva, da je korupcija zelo razširjena. Zanimivo je, da imajo severnoevropske države manj problemov s korupcijo kot južnoevropske države. Iz statistike je razvidno tudi, da imajo nove članice več problemov s korupcijo kot stare članice. Kljub številčnim problemom pridruženih članic, so stvari bolj kompleksne, ko se problem bolj podrobno razišče. Številne empirične raziskave so pokazale, da sta korupcija in prevara zelo neenakomerno razširjeni med novo pridruženimi članicami, saj v nekaterih državah, korupcija sega visoko v politični sektor (Romunija in Slovaška), spet v drugih državah problem leži v javni upravi (Poljska) (glej Demmke in Bossaert 2004: 66–67).

Slika 6.3.1.1: Indeks zaznavanja korupcije (CPI) v državah Evropske unije

---

<sup>7</sup> Transparency International je organizacija civilne družbe, ki se ukvarja z bojem proti korupciji.



Vir: TI 2006.

Moilanen in Salminen sta raziskovala obseg neetičnih praks v državah članicah Evropske unije. Ugotovitve kažejo, da spolno nadlegovanje, etična diskriminacija, diskriminacija med spoloma, splošno niso razširjene v državah članicah (glej tabelo 6.3.1.1). Isto velja za neprimerno vedenje v zasebnem času ter zlorabo informacij, meni se, da je to postranski problem. Med drugimi neetičnimi praksami je visoko uvrščena zloraba sredstev, ki vključuje dejanja kot so napačno poročanje in prikaz minimalnih dosežkov. Ostalih šest neetičnih praks se ukvarja z drugimi oblikami korupcije in so bolj problematične, ker predstavljajo resnejšo nevarnost etiki javne uprave. Medtem ko so razlike med starimi in novimi državami članicami zelo majhne, kar se tiče delovno moralnih zadev, v okviru katerih izstopa le zloraba informacij, ki se kaže kot problem v novih državah članicah, so razlike med starimi in novimi članicami glede koruptivnih praks zelo opazne skozi vse podatke. Razvidno je, da se vse oblike korupcije v novih članicah kažejo kot manjši problem, medtem ko v nekaterih starih državah članicah ne obstajajo (Danska, Finska, Irska in Španija). Ti podatki se glede Danske in Finske dobro skladajo s poročilom korupcijskega indeksa

organizacije Transparency International. Glede Irske in Španije pa podatki rahlo odstopajo od ocene korupcijskega indeksa. Irska je bila na 18. mestu z indeksom 7,4, Španija pa na 23. mestu z indeksom 6,8.

Tabela 6.3.1.1: Obseg zaznane neetične prakse v državah Evropske unije

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Avstrija	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Belgija	3	2	1	3	3	3		3	3	3	3	3
Ciper	1	1	1	1	1	1	2	2	3	2	3	2
Češka	2	3	3	2	4	4	4	2	3	3	2	4
Danska	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Estonija	1	1	2	3	2	3	3	3	3	3	2	3
Finska	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1
Francija	1	2	2	3	2	2		2	2	3	3	3
Nemčija	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Grčija	2	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Madžarska	2	3	2	1		2	3	2	2	3	3	3
Irska	1	2	1		1	1	1	1	1	1	2	1
Italija	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Latvija	1	2	2	2	4	3	3	3	3	3	3	4
Litva	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Luksemburg	1	1	1	2			1		2	2	2	3
Malta	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
Nizozemska	1	2	1	2	1	1	1	2	2	2	2	3
Poljska	2	1	3	3	2	3	3	2	3	2	3	4
Portugalska	1	1	1	1	2	2	3	2	2	3	3	3
Slovaška	2	2	3	2	4	3	4	4		4	3	4
Slovenija	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2	3	3
Španija	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Švedska	3	3	3	2	2	2	2		2	2	2	3
Velika Britanija	3	3	3		3				3			
Bolgarija	1	3	1	3	2	3	3	4	3	3	3	4
Romunija	1	1	1	2	2	3	4	3	2	3	3	4
Povprečna ocena	1,63	1,78	1,85	2,08	2,16	2,20	2,29	2,29	2,31	2,38	2,46	2,77

Legenda:		
1	ne obstaja	3 manjši problem
2	ni problem	4 velik problem
		ni podatka

A	spolno nadlegovanje	E	zloraba informacij	I	konflikt v interesih
B	etična diskriminacija	F	prevara in kraja sredstev	J	mala korupcija
C	diskriminacija med spoloma	G	velika korupcija	K	zloraba sredstev
D	nepriumno vedenje v zasebnosti	H	nepriumno lobiranje	L	nepotizem

Vir: Moilanen in Salminen 2007.

Kot je razvidno iz tabele, v državah kot so: Danska, Španija, Finska, Avstrija,

Nemčija, Nizozemska, Irska, Luksemburg in Malta, na splošno nimajo večjih problemov z neetičnim vedenjem v javni upravi. Večje probleme imata Češka in Slovaška glede različnih oblik korupcije in zlorabe informacij.

V nasprotju z javno zaznavo, je pomembno število držav članic v vprašalniku (Demmke in Bossaert 2004) navedlo, da so ravni korupcije in neetičnega vedenja v nacionalnih javnih upravah zares nizke ali celo zelo nizke. Navzkrižje med vladnimi odgovori v vprašalniku in splošno zaznavo je lahko v dejstvu, da se pozornost medijev in javne občutljivosti glede neetičnega vedenja povečuje. Danes vse več primerov neetičnega vedenja pride v javnost in doseže medije, kar je rezultat povečane odprtosti in transparentnosti postopkov.

### 6.3.2 INSTRUMENTI SPODBUJANJA ETIČNEGA VEDENJA

Za povečevanje primerne vedenja javnih uslužbencev se poudarjajo naslednji instrumenti (glej Demmke in Bossaert 2004: 73): kazenski ukrepi, kodeksi vedenja, usposabljanje, zavzemanje političnih voditeljev, delovni pogoji, razrešitev s strani neodvisnega organa itd. Večina držav članic verjame v pomembnost kazenskih ukrepov v boju proti neetičnemu vedenju. Kljub temu je zanimivo, da nekatere države menijo, da kazenski ukrepi niso med najbolj učinkovitimi instrumenti. Vse države pa so mnenja, da samo kazenski ukrepi niso dovolj, temveč jih je treba upoštevati skupaj s še drugimi instrumenti kot so: usposabljanje, zavzemanje političnih voditeljev in delovni pogoji.

V raziskavi, narejeni v letu 2004, se je spraševalo, ali obstaja etična politika v državah članicah in kateri instrumenti veljajo za najbolj uspešne. Odgovor kaže, da je etika na vrhu pomembnosti večine držav. Samo Slovaška je navedla, da trenutno ne bo uvajala politike varovanja integritete v javni upravi.

V kasnejši raziskavi leta 2006, so udeleženci na vprašanje, katere instrumente uporabljajo v njihovi državi v primeru etičnih kršitev, najbolj pogosto odgovorili, da so to disciplinski ukrepi in zakonite sankcije. Med disciplinskimi ukrepi se štejejo kot



najmilejši pisna opozorila in najbolj skrajni prekinitev zaposlitve, ki so bili sprejeti v vseh državah. Zakonite sankcije vključujejo kazenske ukrepe v kazenskem zakoniku, ki ga uporablja 25 držav članic. Številne države imajo poseben organ, ki se ukvarja z etičnimi kršitvami. Določbe za zaščito oseb, ki prijavijo kršitev, je uporabilo 10 držav. Najmanj uporaben instrument je zaupni svetovalec integritete, ki deluje v 6 državah.

## 7. SKLEPNE UGOTOVITVE

»Javna uprava ima na vse nas močan vpliv, saj praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge«, navaja Brezovšek (2000: 264). Že samo dejstvo, da se državljani skoraj na vsakem koraku srečujejo z javno upravo, pa naj bo to osebne ali profesionalne narave, bi moralo javne uslužbence spodbujati k primernemu vedenju.

Razprava o etiki v javni upravi navadno privede do opredelitve vrednot oziroma načel, ki bi morale biti opazne v delovanju javne uprave. Od javnih uslužbencev se pričakuje, da etiko vpeljejo v javno upravo, saj morajo postati sestavni del njihovega dela in vedenja. Najbolj izrazito so etična načela opazna v vseh interakcijah, v katerih sodelujejo javni uslužbenci. Upoštevanje etike pri delovanju javnega uslužbenca pomeni, da je njegovo delo kakovostno, da dela odgovorno in da ni podvržen podkupljivosti. Da pri svojem delu upošteva etiko, pomeni tudi, da je ustrezno strokovno usposobljen. Moderni etični kodeks javne uprave določa načela in vrednote, ki opredeljujejo bistveno vedenje in je hkrati ustrezen instrument za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev.

Javna uprava, ki želi delovati po demokratičnih načelih, mora poskrbeti, da ustrezno etično izobrazijo in usposobi javne uslužbence ter da odstrani priložnosti za neprimerno vedenje. Potek delovanja javne uprave mora biti organiziran tako, da se upoštevajo vse oblike vedenja, tako pozitivne kot negativne. Jasno morajo biti postavljena etična pravila vedenja, kršitelji pa morajo biti ustrezno kaznovani.

Etično vedenje javnih uslužbencev se kaže predvsem navzven do javnosti. Tega se

zavedajo vlade po svetu, zato je bil eden od procesov reformiranja javnega upravljanja tudi narediti upravo bolj usmerjeno k uporabniku. Koncept usmerjenosti k uporabniku je še posebej pomemben v izboljševanju kakovosti storitev javne uprave, kar se posledično izraža v zadovoljstvu njenih uporabnikov.

V razvoju slovenske uprave v preteklih letih je opaznih kar nekaj premikov, od vzpostavitve povsem novega zakonskega okvirja, do izvajanja ukrepov v usmerjenosti k uporabnikom. Slovenija je v reformi upoštevala načela zanesljivosti, predvidljivosti, odprtosti, odgovornosti, učinkovitosti in uspešnosti. Uspešno je začela tudi z izvajanjem usposabljanj za javne uslužbence.

Raziskava, narejena na slovenskem prostoru, kaže, da mora Slovenija še veliko narediti, da bodo uporabniki zaupali in verjeli odločitvam, ki se sprejemajo tako v političnem vrhu kot tudi v delovanju same javne uprave. Z vključitvijo v Evropsko unijo je Slovenija korenito spremenila svoj odnos do državljanov, nudi jim bolj dostopne storitve, kar jim olajšuje urejanje uradnih zadev ter zmanjšuje stroške. Naredila je tudi korak k poenostavljanju in informiranju uporabnikov. Da bi lahko odgovorili na vprašanje, ali se je uresničila želja uporabnikov, da se bo z vstopom v Evropsko unijo vedenje javnih uslužbencev izboljšalo, bi morali narediti novejšo študijo, saj so vse izboljšave v javni upravi potekale v zadnjih letih.

Pomembna ugotovitev je, da je v vseh državah članicah Evropske unije etika javne uprave obravnavana zelo resno. Poudariti je treba tudi, da so države članice na različnih stopnjah razvoja in ukrepi, ki so v eni državi obravnavani kot pomembni, so v drugih lahko nepomembni. Bistveno je, da države pospešeno delajo na povečevanju etike v javnih službah, pa čeprav vsaka na svoj način.

V uvodu tega diplomskega dela sta bili postavljeni dve predpostavki, ki pravita, da je reforma javne uprave in posledično sprejetje nove zakonodaje vplivalo na etično vedenje javnih uslužbencev ter da so bile spremembe v javni upravi narejene v dobro uporabnikov.

Jasno je, da sprejetje zakonitih dokumentov, ki urejajo etiko v javni upravi, ni dovolj.

Predvsem je potrebno vzpostaviti ustrezne mehanizme vpeljevanja uradno postavljenih standardov etike v prakso. Med te mehanizme se nedvomno prištevata izobraževanje in usposabljanje, saj bodo le javni uslužbenci z dovolj znanja in sposobnosti znali dobro ravnati z uporabniki. V to so tudi usmerjene javne uprave, saj dajejo velik poudarek ravno usposabljanju.

Drugo trditev zelo dobro pojasnjuje raziskava, ki je bila narejena na ravni Evropske unije, v kateri je sodelovala tudi Slovenija. Vprašani so namreč splošnega mnenja, da Slovenija nima problemov z neetičnim vedenjem. Manjši problem so videli le v vedenju v zasebnem življenju, v konfliktih v interesih, v zlorabi sredstev in v nepotizmu. Iz teh rezultatov je razvidno, da v javni upravi obstaja etično in odgovorno delovanje, kar se odraža tudi v zadovoljstvu uporabnikov. Zaključiti se lahko tudi, da javni uslužbenci delujejo v dobro uporabnikov.

Doseganje etičnega vedenja ne pomeni le ustvariti seznam pravil ali predpisov, ampak je to stalni proces posvetovanja in usposabljanja. Uslužbenci se v svoji praksi soočajo s celo paleto zadev, ki jih nobena vrsta zakonitih pravil ali kodeksov ne more pokrivati v celoti.

## 8. LITERATURA

1. Anželj, Darko (2004): Nove možnosti odpiranja javne uprave. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 197–212. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
2. Bertok, Janos (2002): *Building Trust in Government: Lessons from OECD Countries*. Dostopno na <http://www.iipe.org/conference2002/papers/Bertok.pdf> (23. november 2007).
3. Boštlic, Alojz (2000): *Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Mondena.
4. Boštlic, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh (1997): *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.
5. Brejc, Miha (2004): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
6. Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave?. *Teorija in praksa* 37(2), 264–278.
7. Brezovšek, Marjan (2003): Državna uprava v procesih globalizacije. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 71–86. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
8. Brezovšek, Marjan (2004): Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 11–36. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
9. Canada Public Service Agency (2002): *The Ethics Infrastructure in the Public Administration: The Experience of Several Countries*. Dostopno na [http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration\\_e.asp](http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp) (23. november 2007).
10. Crema, Giovanni (2003): *Civil Service Reform in Europe*. Dostopno na <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9711.htm> (23. november 2007).
11. Demmke, Christoph in Danielle Bossaert (2004): *Survey for the 42nd Meeting of the Directors-general of the Public Service of the European Union Member States: Ethics in the Public Services of the European Union Member States*.

- Dostopno na  
[http://www.eupan.eu/files/repository/document/official\\_documents/42th\\_Meeting\\_of\\_Directors\\_General/Ethics\\_in\\_the\\_Public\\_Services\\_of\\_EU\\_Member\\_States27\\_May\\_2004.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/42th_Meeting_of_Directors_General/Ethics_in_the_Public_Services_of_EU_Member_States27_May_2004.pdf) (23. november 2007).
12. Dobovšek, Bojan (2002): *Korupcija v javni upravi*. Ljubljana: MNZ.
  13. Finska (2000): *Finland*. Dostopno na  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN000190.pdf>  
(6. februar 2008).
  14. Gilman, Stuart C. (2005): *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. Washington: PREM, the World Bank. Dostopno na  
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf> (23. november 2007).
  15. Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  16. Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
  17. Keizer, Anne-Greet (2005): *The Role of Values in Recruitment and Training of the Civil Servant*. Dostopno na  
[http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2\\_pdf/AG%20Keizer.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/AG%20Keizer.pdf)  
(23. november 2007).
  18. Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37(2), 279–293.
  19. Kovač, Polona (2002): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave*, 143–280. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  20. Kovač, Polonca (2007): Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, 94–265. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  21. Korade Purg, Štefka (2004): Systemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 97–126. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
  22. Kren, Sanja (2004): Načela organiziranja in delovanja uprave. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 43–71. Ljubljana: Fakulteta za

upravo.

23. Lawton, Alan (2004): *Developing and Implementing Codes of Ethics*. Dostopno na <http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z7/1648-2603-2006-nr7-94.pdf> (23. november 2007).
24. Mathisen, Harald W. (2003): *Fighting the bug within – Anti-corruption measures of the Utstein development agencies*. Dostopno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017451.pdf> (23. november 2007).
25. Moilanen, Timo in Ari Salminen (2007): *Comparative Study on the Public Service Ethics of the EU Member States. Research and Studies, 1/2007*. Dostopno na [http://www.epsiplus.net/media/files/comparative\\_study\\_on\\_the\\_public\\_service\\_ethics\\_netti](http://www.epsiplus.net/media/files/comparative_study_on_the_public_service_ethics_netti) (23. november 2007).
26. OECD (1996): *Public Management Occasional Papers No. 14 – Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf> (23. november 2007).
27. OECD (1998): *Public Management Policy Brief No. 4. – Principles for Managing Ethics in the Public Service*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf> (23. november 2007).
28. Ploštajner, Zlata (2004): *Slovenina Public Administration: Continuation of Reform*. Dostopno na <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/06.pdf> (5. marec 2008).
29. Rman, Milan (2004): Javna uprava in organizacijska kultura. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 73–92. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
30. Šchiavo-Campo, Salvatore in Pachampet Sundaram (2000): *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Dostopno na [http://www.adb.org/documents/manuals/serve\\_and\\_preserve/](http://www.adb.org/documents/manuals/serve_and_preserve/) (25. januar 2008).
31. Sruk, Vlado (1999): *Leksikon morale in etike*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
32. TI (2006): *Corruption Perceptions Index 2006*. Dostopno na [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006) (5. maj

- 2008).
33. Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
  34. Vlada RS: *Etični kodeks vlade Republike Slovenije*. Dostopno na [http://www.mju.gov.si/si/o\\_ministrstvu/vodstvo/eticni\\_kodeks/?type=98](http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/vodstvo/eticni_kodeks/?type=98) (5. marec 2008).
  35. Vlada RS (2001): *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ljubljana: Uradni list RS 8.
  36. Vlada RS (2003): *Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril*. Ljubljana: Uradni list RS 58.
  37. Vlada RS (2004): Državni portal Republike Slovenije – javna uprava. Dostopno na <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/novice.euprava?novice.veljavnost=novice.veljavnost.arhivske&novice.tip=3&novice.id=474> (5. marec 2008).
  38. Vlada RS (2005): *Zakon o državni upravi – ZDU-1-UPB4 (uradno prečiščeno besedilo)*. Ljubljana: Uradni list RS 113.
  39. Vlada RS (2006): *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008*. Dostopno na [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/060506081425B/\\$file/a71v8a.doc](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/060506081425B/$file/a71v8a.doc) (5. marec 2008).
  40. Vlada RS (2007a): *Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-UPB3 (uradno prečiščeno besedilo)*. Ljubljana: Uradni list RS 63.
  41. Vlada RS (2008): *Spletna stran Ministrstva za javno upravo*. Dostopno na [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/) in [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/usmerjenost\\_k\\_uporabnikom/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom/) in [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/za\\_javne\\_usluzbence/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbence/) (5. marec 2008).
  42. Vlaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava. Občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  43. Whitton, Howard (2001): *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service*. Transparency International. Dostopno na

- <http://www.oecd.org/dataoecd/62/57/35521740.pdf> (23. november 2007).
44. Wollmann, Hellmut (2004): Policy change in public sector reforms in comparative perspective. Between convergence and divergence. V S. Munshi in B.P. Abraham (ur.): *Good Governance, Democratic Societies and Globalisation*, 171–192. London: Sage. Dostopno na <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2004-convergence-divergence.pdf> (23. november 2007).
45. Zajc, Mimi (2006): *Ethics Values in Public Sector in Republic of Slovenia*. Dostopno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027525.pdf> (23. november 2007).