

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mina Pišljar

**NAČELA SODOBNE JAVNE UPRAVE IN NJIHOVO
URESNIČEVANJE V SLOVENIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mina Pišljar

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**NAČELA SODOBNE JAVNE UPRAVE IN NJIHOVO
URESNIČEVANJE V SLOVENIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

Za strokovno pomoč in usmerjanje pri izdelavi diplomske naloge, se iskreno zahvaljujem mentorju dr. Marjanu Brezovšku.

Posebna zahvala pa gre moji mami, teti Darji, Igorju, Maji, Barbari, Štefanu, Mitju, Heleni in Nataši za vso potrpežljivost, razumevanje in pomoč v času mojega šolanja in predvsem v času izdelave tega diplomskega dela. Hvala.

Načela sodobne javne uprave in njihovo uresničevanje v Sloveniji

Javna uprava sodi v izvršilno vejo oblasti ter s svojo strokovnostjo omogoča državi normalno in nemoteno delovanje. Znotraj javne uprave delujejo javni uslužbenci, ki opravljajo izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu po praviloma netržnih načelih. Ta načela pa obsegajo številna področja od usmerjenosti k uporabnikom in poštenosti do učinkovitosti in ne nazadnje konkurenčnosti. Opredeljena so kot smernice, po katerih naj bi vsi zaposleni v javni upravi delovali. Z načeli in moralnim odločanjem se ukvarja etika javne uprave, ki je po pomembnosti v ospredje stopila šele po reformi javne uprave. Reforma je bila nujna posledica preoblikovanja političnega sistema in obdobja tranzicije v demokratični režim, kot tudi posledica hitrega in dinamičnega razvoja družbe same. Tudi proces globalizacije je bil pri reformi pomemben dejavnik, saj je na prvo mesto funkcij države in s tem javne uprave, postavila skrb za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema. Posledično se je povečala potreba po spoštovanju načel in prav tako po nadzoru nad njihovim upoštevanjem, saj je za vsako državo bistvenega pomena, da je njena javna uprava učinkovita ter da so njeni državljani zadovoljni s storitvami.

Ključne besede: Javna uprava, javni uslužbenec, upravna etika, načela, nadzor.

The principles of modern public administration and their realization in Slovenia

Public administration is part of the executive branch of power. With its professionalism it enables the state to function normally and without disturbances. Within the public administration the civil servants perform executive and administrative tasks. Alongside their work, they always have to consider the principles of public administration, which encompass all areas, from honesty and orientation to its users to efficiency and competitiveness. These principles are considered to be the guidelines for all employees of the public sector. Administrative ethics have gained importance in the Slovenian environment only after the reform, which was an inevitable consequence of the political system's transformation and transition to a democratic regime and also the consequence of the fast and dynamic development of society itself. The process of globalisation also played an important role, because it launched the successful development of the entire social system to the top of the priority list for the state and its public administration. This increases the need to always take into consideration the principles while working and to control their realization, because it is of vital importance for the state, that its public administration is effective and that its citizens are satisfied with the public services.

Key words: Public administration, civil servant, administrative ethics, principles, control.

KAZALO

1.	UVOD.....	7
1.1	Namen, cilj in struktura diplomskega dela.....	8
1.2	Hipoteza in uporabljena metodologija.....	9
2.	TEORETIČNA OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	10
2.1	Javna uprava.....	10
2.1.1	Državna uprava.....	11
2.2	Javni uslužbenec.....	13
2.3	Reforma javne uprave.....	15
2.4	Etika v javni upravi.....	17
2.5	Načela sodobne javne uprave.....	19
2.6	Upravni postopek.....	20
2.7	NUJS.....	21
3.	OPREDELITEV USTAVNIH IN ZAKONSKIH NAČEL JAVNE UPRAVE	22
3.1.	Ustavna načela.....	22
3.1.1	Načelo delitve oblasti.....	22
3.1.2	Načelo enakosti.....	23
3.1.3	Načelo sorazmernosti.....	23
3.1.4	Usklajenost pravnih aktov in načelo zakonitosti.....	23
3.1.5	Načelo varstva človekove osebnosti in dostojanstva.....	24
3.1.6	Načelo pravice do pravnega sredstva.....	24
3.1.7	Načelo varstva osebnih podatkov.....	24
3.1.8	Načelo javnega natečaja.....	25
3.2	Ostala zakonska načela javne uprave.....	25
3.2.1	Načela v Zakonu o državni upravi.....	25
3.2.2	Načela v Zakonu o javnih uslužbencih.....	28
3.2.3	Načela v Zakonu o splošnem upravnem postopku.....	31
4.	NAČELA NUJS.....	36
5.	EVROPSKI PROSTOR IN NAČELA JAVNE UPRAVE.....	42
5.1	Zanesljivost in predvidljivost.....	42
5.2	Odprtost in transparentnost.....	43
5.3	Odgovornost.....	43
5.4	Uspešnost in učinkovitost.....	43

6.	URESNIČEVANJE NAČEL V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI.....	43
6.1	Primerjava in usklajevanje načel NUJS in evropskih načel	43
6.2	Primerjava stanja pred in po reformi javne uprave.....	46
6.2.1	Raziskava zadovoljstva strank.....	52
6.3	Uresničevanje etičnih vidikov in načel.....	54
6.3.1	Odnos delavcev javne uprave do etičnih vprašanj.....	57
6.4	Kršitve načel in odgovornost.....	59
6.4.1	Kršitve in delo upravne inšpekcije v Sloveniji.....	63
6.5	Spoštovanje načel s strani javnih uslužbencev.....	67
6.5.1	Raziskava o zadovoljstvu javnih uslužbencev.....	70
7.	ZAKLJUČEK.....	73
8.	LITERATURA.....	76
9.	PRILOGA – Vprašanja za intervju.....	83

1. UVOD

Besedna zveza »javna uprava« je igrala bistveno vlogo ves čas mojega študija, zato sem se tudi pri izbiri naslova za diplomsko nalogo odločila za temo, povezano s tem pojmom.

Načela sodobne javne uprave bi laično lahko opredelili zelo široko, vendar gre dejansko za nabor točno določenih načel, ki so natančno utemeljena v slovenski zakonodaji, katero bom obravnavala v naslednjih poglavjih. Načela sama pa kot taka, kot zgolj neki teoretični pojmi, četudi zakonsko določeni, ne bi pomenila prav dosti, če ne bi bilo ljudi, ki bi po teh načelih delovali. S tem mislim na vse zaposlene v državni upravi, enotah lokalnih skupnosti, javnih skladih, zavodih in agencijah. Ravno urejeno področje javnih uslužbencev pa je bilo izrednega pomena pri izpolnjevanju pogojev za vstop Slovenije v Evropsko unijo.

Z vedno hitrejšim razvojem moderne družbe in njenega okolja, se postavljajo vedno višje zahteve tudi javni upravi in njenemu delovanju, predvsem znotraj razvitih, demokratičnih držav. Posledično smo tudi v naši državi doživeli reformo javne uprave, ki jo v neki meri doživljamo še sedaj – gre namreč za spremembe, ki so bile nujno potrebne, saj ohranjajo upravo sodobno in zdravo. Dober pokazatelj zadnje trditve je zadovoljstvo uporabnikov oziroma strank, kar je bil v preteklosti oziroma v prejšnji ureditvi skoraj neznan in tudi nebistven pojem, saj je javna uprava delovala po togih pravilih, ki so bila velikokrat zgolj sama sebi namen.

V zadnjem času se tako tudi dejavnosti uprave vedno bolj usmerjajo k principom storitvenega sektorja, saj je tudi na tem področju, tako kot v sodobnem tržnem gospodarstvu, zelo pomembna usmerjenost k uporabniku. Države se vedno bolj posvečajo etiki in standardom vedenja javnih uslužbencev, kar se nanaša tudi na spoštovanje načel. Ravno tako je pomembno odkrivanje in sankcioniranje morebitnih kršitev, kljub temu pa je uspešnejši pristop k problemu neupoštevanja načel izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, da lahko delujejo na visoki strokovni ravni. Bistvena pa je tudi čustvena in materialna motivacija k želenemu spoštovanju načel sodobne javne uprave in njenih vrednot, saj so oblikovana za dobro javnosti in zaposlenih v javni upravi.

1.1 Namen, cilj in struktura diplomskega dela

V svojem diplomskem delu bom jasno predstavila načela sodobne javne uprave, ki so se iz etičnih vrednot in standardov s časom spremenila v konkretna zakonsko določena načela, ki jih opredeljujejo Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih ter Zakon o upravnem postopku. Osredotočila se bom tudi na evropske standarde in slovensko zakonodajo na tem področju ter ugotavljala spoštovanje teh načel pred in po reformi javne uprave in kakšen je nadzor nad tem spoštovanjem načel z morebitnim sankcioniranjem kršiteljev.

Cilj diplomske naloge je prek analize zakonodaje in sistema javnih uslužbencev ugotoviti, kako se poglobljena načela v javni upravi uresničujejo ter kje prihaja do pomanjkljivosti oziroma težav. Poleg tega pa je cilj tudi prikazati pomen teh načel, tako za uporabnike storitev javne uprave, torej državljane, kot tudi za javne uslužbenke same.

Diplomsko delo je strukturirano v dveh sklopih, pri čemer ne upoštevam prvega poglavja, ki je le uvod in nas vodi do natančnejše opredelitve posameznih pojmov, kot tudi ne zaključkov in ugotovitev, ki jih bom predstavila na samem koncu naloge. V prvem sklopu bom torej v okviru teoretično – pojmovnih izhodišč predstavila osnovne pojme, ki so bistvenega pomena za razumevanje tematike, s katero se naloga ukvarja. Ti pojmi so: javna uprava, javni uslužbenec, reforma javne uprave, etika v javni upravi, načela sodobne javne uprave in upravni postopek.

V drugem delu pa se bom posvetila uresničevanju načel v slovenski javni upravi, kar bom poizkusila ugotoviti z analiziranjem pravne ureditve oziroma zakonodaje v Sloveniji na tem področju ter primerjavo zakonodaje pred in po reformi, z apliciranjem etičnega kodeksa javnih uslužbencev na to tematiko in z ugotavljanjem o odnosu samih zaposlenih do načel. Poleg tega pa nameravam raziskati in ugotoviti primernost nadzora nad doslednim upoštevanjem načel in morebitnih sankcij, ki sledijo.

1.2 Hipoteza in uporabljena metodologija

Pri izdelavi diplomske naloge sem uporabila različno metodologijo, pri čemer sem se odločila za naslednje raziskovalne metode in tehnike:

- zbiranje, analiza in interpretacija primarnih virov kot so zakoni, kodeksi in uradni dokumenti,
- zbiranje, analiza in interpretacija sekundarnih virov kot so strokovne knjige ter članki v časopisih in revijah,
- intervju.

Poleg omenjenih metod sem uporabila tudi vse pridobitve informacijske tehnologije, pri čemer so mi bile v največjo pomoč internetne strani različnih organizacij in organov javne uprave, nekatere e-publikacije ter elektronska pošta, prek katere sem naslovila nekaj vprašanj na osebe povezane z mojo izbrano tematiko. Ravno zaradi obilja podatkov na internetnih straneh se nisem odločila za klasično empirično raziskavo.

Skozi diplomsko delo bom preverjala dve osrednji hipotezi, ki ju bom ob koncu analize poskušala potrditi. Ti hipotezi sta:

- 1. Po izpeljani reformi v slovenski javni upravi in sprejetju nove zakonodaje je opazno izboljšanje na področju spoštovanja načel.*
- 2. Nadzor nad izvrševanjem oziroma upoštevanjem načel v javni upravi je premajhen, sankcije za kršitelje pa so preblage oziroma skoraj neobstoječe.*

2. TEORETIČNA OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1 Javna uprava

Uprava v svojem splošnem pomenu je izredno širok pojem, na katerega naletimo v vsaki organizaciji. Podobno velja za pojem upravljanje, ki iz uprave izhaja in ga razumemo kot odločanje o potrebah organizacije in načinu zadovoljevanja teh potreb. Glede na posamezno organizacijo je lahko uprava poslovna ali javna. Rakočević in Bekeš (1994: 26) recimo pravita, da »upravo srečamo na različnih področjih organiziranega delovanja, v javnem in zasebnem sektorju. Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije.« Z javno upravo se bom v svoji diplomski nalogi ukvarjala tudi sama.

Javna uprava je v bistvu sistem, ki v naši državi obsega državno upravo in enote lokalne samouprave ter seveda tudi vse javne sklade, javne zavode in javne agencije. K temu sodijo tudi druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Po različnih opredelitvah bi javno upravo lahko označili organizacijsko kot sistem organov ali pa kot dejavnost glede na njene funkcije, Virant (1998: 17) namreč pravi, da upravo razumemo kot dejavnost ali proces, kar je njena funkcionalna opredelitev, ali pa kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska opredelitev). Med drugim je javna uprava definirana tudi kot upravljanje v organizacijah, ki zagotavljajo javne dobrine (Šmidovnik 1985). Javne dobrine pa so tiste, ki jih nujno potrebujemo za svoje življenje, delo in razvoj in se (za razliko od poslovnih dobrin) pridobivajo izven tržnega gospodarstva.

Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih, in elementi, ki določajo javno upravo, so (Šmidovnik v Haček 2001:30):

- ➔ država deluje prek svoje javne uprave;
- ➔ organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,

- ➔ odgovornost resornih ministrstev in vlade;
- ➔ funkcionalno je javna uprava opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- ➔ financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- ➔ obstaja uslužbenki sistem oziroma sistem javnih uslužbencev.

Kot sem že omenila, so javna uprava organizacije in organi, ki opravljajo javne zadeve, oziroma »Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Je aparat, s katerim država izvršuje svoje cilje.« (Virant 1998: 23). Bistveno pri tem je, da se morajo dejavnosti uprave ravnati po zakonih in nekaterih vnaprej določenih tehničnih pravilih, uprava pa nosi odgovornost za te dejavnosti.

2.1.1 Državna uprava

Državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in je organizacijsko »skupek organov, ki upravljajo z državo ... v smislu izvajanja politike« (Virant 1998: 63), funkcionalno gledano pa je državna uprava »dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni« (Virant 1998: 63). Državna uprava je torej institut države za izvajanje njene oblastne funkcije in strokovni izvršilni mehanizem, prek katerega država dosega svoje cilje. Bistveni za te naloge so organi, kar v slovenski državni upravi obsega:

- Ministrstva,
- organizacije v sestavi ministrstva (uprava, urad, inšpektorat, agencije in direkcije),
- vladne službe,
- upravne enote.

Organizacije državne uprave delujejo na podlagi monopola in se zato trudijo zaščititi se pred zunanjimi pritiski, hkrati pa oblikujejo določila in pogoje glede storitev, ki jih zagotavljajo. Samoregulativnih mehanizmov navadno nimajo vgrajenih, imajo pa državne uprave dve regulativni sili, ki lahko nadzirata in/ali izvajata pritisk nanje. To so državljani in vlada, ki ji je državna uprava podrejena (Žurga 2001: 11). Državna uprava izvršuje politične odločitve in zagotavlja uresničevanje javnega interesa,

vendar pa to ni njena edina naloga, saj pripravlja tudi strokovne podlage oziroma alternative za politično odločanje. Kljub temu pa sodi državna uprava z vidika oblasti v izvršilno vejo oblasti (Virant 1998). Zakonodajna oblast daje državni upravi podlago za delovanje, sodna oblast pa jo nadzira.

Za organizacije državne uprave kot dela javnega sektorja veljajo nekatere značilnosti (Žurga 2001: 10):

- odzivajo se na strategije in politike, ki so zunaj njihovega neposrednega nadzora ter so izpostavljene nenadnim in dramatičnim spremembam;
- zadovoljujejo številne stranke, ki v tej vlogi ne nastopajo vedno prostovoljno;
- omejene so (lahko) pri izbiri svojega »trga« oziroma skupin strank (uporabnikov);
- dotikajo se potreb posameznikov in jih uravnavajo s potrebami skupnosti, uravnavajo razmerja med uporabniki in neuporabniki storitev, uravnavajo prednosti s slabostmi;
- svoje potrebe zagotavljajo v političnem okolju ter uravnovešajo politične potrebe z zahtevami strank.

Glede delovanja državne uprave bi lahko rekli, da ima državna uprava dve glavni funkciji (Haček 2001: 38):

1. izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti;
2. pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

V Sloveniji je državna uprava opredeljena v Zakonu o državni upravi kot del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge. V istem zakonu pa so opredeljena tudi načela, ki morajo biti v javni upravi pri njenem delovanju spoštovana. Državna uprava je omenjena tudi v Ustavi Republike Slovenije, kjer je določeno, da temelje organizacije državne uprave ureja zakon, medtem ko naloge neposredno opravljajo ministrstva. Področje uprave ureja Ministrstvo za javno upravo.

2.2 Javni uslužbenec

Najpomembnejši elementi v sodobni javni upravi so prav gotovo javni uslužbenci, ki naloge upravljanja tudi izvajajo. 1. člen Zakona o javnih uslužbencih (Ur.l.RS 35/2005) pravi, da je javni uslužbenec »posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju«. Z drugimi besedami: »Javni uslužbenec je tisti, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu« (Trpin v Haček 2001: 41).

Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj posebnega upravnega sistema v okviru javne uprave oziroma znotraj sistema javnih uslužbencev. Kljub temu, da se v praksi še vedno velikokrat uporablja izraz uradnik za vse zaposlene v javni upravi, moramo biti pozorni na ločevanje med javnimi uslužbenci in delavci v upravi. Prvi namreč opravljajo javne naloge javnega pomena, pri čemer morajo striktno upoštevati načela javne uprave, slednji pa zgolj opravljajo pomožna in spremljajoča dela, ki omogočajo javnim uslužbencem, da svoje delo opravljajo nemoteno. Funkcionarji v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.

Zakon posebej obravnava tiste javne uslužbence, ki so zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ter pri tem razlikuje:

- uradnike, ki v organih opravljajo javne naloge (to so naloge, ki sodijo v delovno področje organa oziroma za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava);
- uradnike, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa in za katera se zahteva najmanj visoka strokovna izobrazba;
- strokovno – tehnične javne uslužbence, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela.

Skozi zgodovino se je položaj javnih uslužbencev spreminjal, kajti v samem začetku je pomenil izvajanje oblasti kot del oblastne garniture, ki je imela v tistem času popoln monopol nad oblastjo. Kasneje pa je ta položaj pomenil privilegij, ki lahko imetniku prinese mnogo koristi, saj je bilo službo mogoče tudi kupiti ali pa je bila podeljena kot nagrada za različne usluge. Nekaj te miselnosti se je ohranilo še do danes, ko si

najvišja mesta v upravi delijo funkcionarji kot izplen volilne zmage (Pusič v Virant 2002: 187).

V sodobni javni upravi pojmuje delo javnega uslužbenca kot družbeno koristno funkcijo, saj so njegove naloge pomembne za celotno skupnost; mednje sodi na prvem mestu izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v zakonih, proračunu in drugih političnih odločitvah, pomembno pa je tudi pripravljanje strokovnih podlag za nadaljnje politične odločitve. Javni uslužbenec torej ne izvaja le nalog, ki so pomembne za organizacijo, v kateri dela, temveč ima širši vpliv in ravno v tem se bistveno razlikuje od pomena dela zaposlenih v zasebnem sektorju. Poleg tega pa so sredstva za njihove plače zagotovljena v proračunu (Virant 2002: 188).

Tabela 2.2.1: Ravni sistema javnih uslužbencev

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV		
INSTITUCIONALNA RAVEN (pravila vladanja)	OPERATIVNA RAVEN (personalni oz. kadrovski sistem)	SIMBOLNA RAVEN (simbolni sistem)
- pravice in dolžnosti JU - sistem odgovornosti - javno mnenje - policy vloga JU - političnost JU	- klasifikacijski sistem JU - upravljanje človeških virov - sistem zaposlovanja JU	- etika v sistemu JU - upravna kultura

Vir: Haček (2001): Sistem javnih uslužbencev, 45.

V zadnjih letih simbolna raven vedno bolj pridobiva na pomenu, saj z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo, v sistemu javnih uslužbencev in upravnem delovanju, lahko spodbuja določeno delovanje, v našem primeru spoštovanje načel, in prepoveduje drugo.

Javni uslužbenci morajo imeti močan občutek odgovornosti, hkrati pa je nujno, da so tudi subjekt zunanjega nadzora (Finer v DeLeon 2003: 569).

2.3 Reforma javne uprave

Proces preoblikovanja javne uprave, ki poteka tako v državah razvitega sveta, kot tudi v državah v prehodu (le da je v slednjih ta proces malce težavnejši in počasnejši), je posledica hitrega in dinamičnega razvoja družbe same ter globalizacije, ki postavlja državo v novo vlogo in s tem prilagaja njene institucije in funkcije, izmed katerih je skoraj najpomembnejša skrb za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema. Pojem reforme javne uprave torej pomeni izboljšanje obstoječih razmer po mirni poti. Stara, poudarjeno regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za razvoj (Trpin 1997: 2).

Reforma javne uprave ima nekaj splošnih značilnosti (Hunik 1998: 281):

- je kontinuiran in kompleksen proces, ki ima daljnosežne posledice, tako za javni kot tudi za zasebni sektor;
- bo, čeprav pobudo zanjo običajno dajo osrednja telesa, v končni fazi imela obsežne učinke na bodoče delovanje javnega sektorja tako na osrednji, kot tudi na decentralizirani ravni;
- je nujna, saj obstajajo vse večje zahteve po bolj učinkovitem izkoriščanju človeških in tudi finančnih virov;
- je proces, ki zahteva veliko časa;
- je večna in ni omejena na kako zemljepisno območje ali politični sistem.

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

Po osamosvojitvi se je v slovenski javni upravi, tako med zaposlenimi v upravi kot med uporabniki storitev, pojavilo nezadovoljstvo z obstoječim sistemom in

delovanjem javne uprave, pri čemer ravno načela zavzemajo veliko vlogo, saj niso bila v prejšnjem sistemu niti določena v kakem pravnem aktu, kaj šele upoštevana.

Največja težava bivšega režima je bila seveda politična nevtralnost, katere doseganje je bilo nemogoče, saj je politika v veliki meri vplivala na delo uprave. Po razglasitvi lastne države in vstopom v demokracijo se stvari glede vpliva politike na upravne naloge niso kaj prida spremenile.

Tudi z vstopom Slovenije v Evropsko unijo nismo dobili natančnih navodil za način oblikovanja upravnega sistema, vendar obstajajo določeni standardi, ki so v evropskem upravnem sistemu skupni.

Ti standardi so:

- zanesljivost;
- predvidljivost;
- sposobnost in transparentnost uprave;
- pravna država;
- zagotavljanje demokracije;
- učinkovito izvajanje politike;
- gospodarski razvoj (Brezovšek in Haček 2002: 696).

V državah OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj v Evropi) so že v osemdesetih letih preteklega stoletja oblikovali naslednja načela javne uprave:

- etične norme javnega sektorja morajo biti jasne in razumljive;
- etične norme javnega sektorja morajo odsevat v pravnem redu,
- javni uslužbenci morajo poznati svoje pravice in dolžnosti, kadar ugotovijo, da nekaj ni narejeno tako, kot bi moralo biti;
- politično soglasje o etičnem v javni upravi bi moralo okrepiti etično ravnanje javnih uslužbencev;
- procesi odločanja morajo biti transparentni in odprti za nadzor;
- izdelana morajo biti jasna navodila za interakcijo med javnim in zasebnim sektorjem;
- politika menedžmenta, postopki in praksa izkazujejo in promovirajo etično ravnanje;

- razviti morajo biti mehanizmi odgovornosti;
- ustrezni postopki in sankcije zoper neustrezno vedenje in ravnanje javnih uslužbencev (Brejc 2000: 67).

Zaradi vseh priporočil in standardov, ki so bili posredovani tako iz zunanjega (evropskega) okolja, kot tudi zaradi domačega nezadovoljstva javnih uslužbencev in uporabnikov storitev javne uprave, je bila sprejeta nova zakonodaja, od katere sta glede načel najpomembnejša Zakon o državi upravi in Zakon o javnih uslužbencih.

Brezovšek in Haček (2002: 699) trdita, da reforme javne uprave zahtevajo predvsem:

- učinkovitost javnega sektorja;
- kakovost delovanja javnih uslužbencev:
- racionalnost in gospodarnost;
- kakovost storitev javnega sektorja;
- strokovnost in politično nevtralnost javne uprave ter
- upravljanje človeških virov.

2.4 Etika v javni upravi

Etično obnašanje je pri vsakem posamezniku glede upoštevanja načel bistvenega pomena in enako velja za zaposlene v javni upravi. Javni uslužbenec sam je namreč odgovoren za spoštovanje načel in njihovo uresničevanje, zato mora imeti osebne in poslovne etične vrednote.

Obstajata pa dve teoriji, ki zgornjim trditvam nasprotujeta. Teorija »etike nevtralnosti« pravi, da morajo ostati javni uslužbenci moralno nevtralni, ker se odločajo v imenu drugih. »Etika strukture« pa trdi, da so za razvoj, oblikovanje in uresničevanje javnih politik odgovorne organizacije v katerih zaposleni delajo in ne posamezniki sami (Thopson v Shafritz in Russell 1997: 606). S tema teorijama pa se sama nikakor ne morem strinjati, kakor se s tem ne strinja nobena sodobna definicija upravne etike.

Področje upravne etike smo v Sloveniji uredili oziroma zakonsko opredelili dokaj pozno, šele z reformami ostalih upravnih področij. V prejšnjem obdobju se je namreč v javni upravi kar pozabljalo na etiko in vrednote. Brezovšek (2004: 28) celo pravi, da je bilo v 20. stoletju vprašanje vrednot in etike postavljeno zelo na obrobje ali celo opuščeno. Zaradi razpada etičnih vrednot je bil močno omajan ugled javne uprave v družbi.

Najbolj očitna vzroka razpada vrednot v obdobju postsocializma sta bila pravna nestabilnost in nespoštovanje prava. Težava je tudi v tem, da so bili pomembni deli pravnega sistema zastareli in neuporabni zaradi svoje togosti, novi deli pa ponavadi nastajajo izredno počasi in le po delih. Del razpada etike oziroma njenih vrednot pa gre pripisati tudi ideologiji, saj je socialistično ideologijo kolektivizma zamenjala liberalna ideologija, ki pred dolžnostmi posameznika mnogo bolj poudarja njegove pravice (Pirnat 1994: 61).

Nekaj načel in pravil ravnanja je zakonodaja sicer poznala že pred reformo, tudi etična načela so bila sestavni del Zakona o splošnem upravnem postopku, kjer je poudarek na odnosu med javnim uslužbencem in stranko, nekaj načel pa je vseboval tudi Zakon o upravi.

V današnjem času pa splošni družbeni napredek s seboj prinaša vedno večje število upravnih zadev in postopkov, tako da so sodobni javni uslužbenci soočeni z naraščajočo kompleksnostjo etičnih dilem, saj morajo velikokrat pretehtati osebne in profesionalne vrednote nasproti trenutnemu javnemu mnenju in zakonom (Internet 1).

Brejc (2000: 66) pravi, da so glavne etične vrednote v javnih upravah razvitih demokratičnih držav naslednje:

- poštenost;
- nepristranskost;
- zakonitost;
- spoštovanje ljudi;
- delavnost in prizadevnost;
- ekonomičnost in učinkovitost;

- dostopnost do stranke ter
- odgovornost.

2.5 Načela sodobne javne uprave

Načela so v sodobni javni upravi opredeljena predvsem kot neke smernice, po katerih naj bi vsi zaposleni v javni upravi delovali. Lahko jih pojmujeemo tudi kot cilje delovanja, kot nek optimalni način opravljanja nalog. Načela so osnovana na etičnih vrednotah in normah, ki jih je potrebno spoštovati, za zadovoljitev tako strank na eni kot uslužbencev na drugi strani.

Upravni uslužbenci ravnaajo prvenstveno na podlagi odločitev zakonodajne veje oblasti, ki vpeljuje določene programe ter po navodilih izvršnih organov, ki so pristojni za izvrševanje teh programov (Haček 2001 : 89).

Javni uslužbenci presoajo večinoma na podlagi zakonov in predpisov, kar pa ne pomeni, da je to vedno etično delovanje oziroma delovanje v skladu z vsemi načeli. Same pravne norme tega ne obsegajo. Zaradi dejstva, da zakoni in drugi pravni akti največkrat samo prepovedujejo določeno ravnanje, so načela tista, po katerih naj bi javni uslužbenec deloval (Internet 6).

S časom postanejo pravne norme neživljenjske in izredno toge. Nič kolikokrat pa se pojavi tudi situacija, ki v zakonodajo ni zajeta, kajti nerealno bi bilo pričakovati, da bodo zakoni obsegali prav vse okoliščine. Ravno ta vmesni prostor (med zakonodajo in specifično situacijo) pa naj bi bil tisti, ki potrebuje etično presojo (Haček 2001: 109).

V javni upravi je okvir dela opredeljen z zakonitostjo ravnanja kot vrhovnim načelom, vendar pa mora poleg normativne zapovedi nujno obstajati tudi upravna etika kot notranji usmerjevalec individualne zavesti javnega uslužbenca.

Z načeli in moralnim odločanjem se ukvarja etika javne uprave, o kateri smo že govorili. Njena bistvena področja so:

- kako bi se javni uslužbenci morali obnašati;
- kako bi lahko prispevali k dobri javni upravi in dobri družbi ter
- kakšne osebnosti bi si morali prizadevati, da bi postali.

Etika ima namreč v javni upravi več nivojev, od katerih ima vsak svoje odgovornosti. Prvi nivo predstavlja osebna morala posameznika, nek osnovni občutek o dobrem in zlem in je odvisna od vzgoje, religioznih prepričanj ter človekovih izkušenj (kulturnih, socialnih). Drugi nivo je poklicna etika, kjer gre za niz profesionalnih norm in pravil, ki obvezujejo javne uslužbence (sem spadajo tudi zakonsko opredeljena načela delovanja). Tretji nivo obsega organizacijsko etiko, kajti vsaka organizacija ima neko svojo kulturo, znotraj katere zaposleni delujejo. Zadnji nivo pa predstavlja socialno etiko, ki zavezuje člane neke družbe, da delujejo na način, ki ščiti posameznike in omogoča napredek celotne družbe (Shafritz in Russell 1997: 609).

2.6 *Upravni postopek*

Upravni postopek je sistem procesnih pravil, po katerih morajo ravnati naslednje institucije, kadar odločajo o upravnih zadevah:

- organi državne uprave,
- organi lokalne samouprave ter
- nosilci javnih pooblastil.

Ta pravila postopka ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur.l. RS 73/04). Predpisana pravila dovoljenega ravnanja ne vežejo samo organa, ki je v postopku udeležen, temveč tudi stranke, ki sodelujejo. Pravila pa veljajo prav tako za tretje osebe, ki niso stranke, so pa vseeno udeležene v postopku (priče, pravni zastopniki, državni pravobranilci).

Postopek, v katerem odloča pristojni organ javne uprave o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju, je upravni postopek (Androjna 1992: 13).

Zakon o splošnem upravnem postopku se torej v javnem sektorju nanaša na državne upravne organe, upravne enote, krajevne urade, druge državne organe (tožilstva, pravobranilstva), upravne organe občin (navadnih in mestnih), nosilce javnih pooblastil ter vse druge eventualne državne organe, če odločajo o upravni zadevi (Internet 9).

Upravna stvar je vsaka pravica, obveznost ali pravna korist, ki je predpisana z materialnim upravnim predpisom ali kadar so v zakonu uporabljene besedne zveze, kot na primer »organ izda odločbo«, »organ odloči«, »inšpektor prepove«, »inšpektor naloži« in podobno (Internet 9).

Pri upravnem postopku obstajajo tudi temeljna načela, ki predstavljajo minimalne procesne standarde za varstvo pravic strank, hkrati pa predstavljajo obvezna razlagalna ali interpretativna pravila za razlago posameznih procesnih institutov. Ta načela bodo podrobneje predstavljena v tretjem poglavju.

2.7 NUJS

NUJS (novo upravljanje javnega sektorja) v bistvu pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabnikom in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov zasebnega sektorja v javni sektor. Gre za vsebine, namenjene preoblikovanju organizacije in postopkov javnega sektorja za večjo konkurenčnost in učinkovitost pri uporabi sredstev in izvajanju storitev ter za reorganizacijo upravnih teles v smislu približati njihovo vodenje, poročanje in računovodstvo poslovnim metodam (Kren v Brezovšek in Haček 2004 : 58).

NUJS je posledica kritik javne uprave, kot so:

- prevelika usmerjenost k opravi in premalo k rezultatom;
- prevelika centraliziranost in togost;
- prevelika hierarhična organiziranost;
- pomanjkanje modernih ureditev, ocenitev in upravljanja stroškov;

- nesposobnost motivacije zaposlenih ter
- neučinkovita razdelitev virov in sredstev.

Novo upravljanje javnega sektorja je vsaj teoretično nujna predpostavka za demokratično urejanje javne uprave in predstavlja nov pristop k urejanju javnega sektorja s poudarkom na splošni učinkovitosti na podlagi menedžerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor, torej uveljavlja elemente podjetniških konceptov.

3. OPREDELITEV USTAVNIH IN ZAKONSKIH NAČEL JAVNE UPRAVE

3.1 *Ustavna načela*

3.1.1 Načelo delitve oblasti

Eno izmed osnovnih načel sodobnih demokracij je načelo delitve oblasti, ki ga omenjajo tudi skoraj vse moderne ustave. V svojem bistvu to načelo govori o treh, medsebojno ločenih vejah oblasti, ki obsegajo zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Za področje javne uprave je seveda najpomembnejša izvršilna veja, v okviru katere sama tudi deluje. Vendar pa pri tem načelu v sodobnih sistemih ne gre več za klasičen (Montesquieujev) model delitve oblasti. Danes s tem načelom razumemo predvsem medsebojno brzdanje državne oblasti in nadzor nad njo ter transparentnost in predvidljivost državnega ravnanja. Do uravnoveženja namreč ne more priti, če je vsaka veja oblasti sama zase, brez vzajemnih interakcij z drugimi vejami oblasti, brez medsebojnega nadzora in možnosti za vzpostavljanje ravnotežja (Kren v Brezovšek in Haček 2004 : 47).

Delitev oblasti torej dandanes pomeni ravnotežje in nadzor nad vejami oblasti, kar pa je izrednega pomena za učinkovito delovanje javne uprave, saj zagotavlja tudi varovanje posameznikove svobode in dostojanstva v razmerju do države.

3.1.2 Načelo enakosti

Gre za eno temeljnih ustavnih norm, ki pomeni pravico posameznika do zagotovitve enakosti, tako pri uporabljanju in postavljanju prava (Kren v Brezovšek in Haček 2004: 49). Slovenska ustava zagotavlja načelo enakosti pred zakonom v svojem 14. členu:

V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, spol, raso, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo. Izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsi so pred zakonom enaki.

Tudi 22. člen ustave govori o enakosti v postopkih v sami upravi.

3.1.3 Načelo sorazmernosti

To načelo v ožjem pomenu besede pomeni, da mora biti vzpostavljeno proporcionalno sorazmerje med prizadetostjo ustavne pravice posameznika, ki jo povzroči uporaba nekega sredstva, in med ustrezno koristjo, ki jo pridobimo z uporabo sredstva v korist skupnosti (Šturm 1996: 102). Sicer pa je pomembno, da je kazen sorazmerna s kršitvijo, najti je potrebno »pravo mero« oziroma prepoved prekomernih posegov. To se nanaša tako na prekomernost sredstev kot na časovno prekomernost, kjer je pomembno, da se ukrep prekliče, če je že pripeljal do zelenega uspeha.

3.1.4 Usklajenost pravnih aktov in načelo zakonitosti

Vsi zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Ravno tako pa morajo tudi posamični akti in vsa dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. O načelu zakonitosti bomo natančneje ter mnogo bolj specifično razglabljali v naslednjih poglavjih o Zakonu o državni upravi ter o Zakonu o splošnem upravnem postopku.

3.1.5 Načelo varstva človekove osebnosti in dostojanstva

Zagotovljeno je spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v kazenskem in v vseh drugih pravnih postopkih in prav tako med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni. Prepovedno je vsakršno nasilje nad osebami, ki jim je prostost kakorkoli omejena, ter vsakršno izsiljevanje priznanj in izjav. To načelo se vsebinsko prekriva z načelom dobrega poslovanja s strankami, ki je del Zakona o državni upravi.

3.1.6 Načelo pravice do pravnega sredstva

Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Skladno s tem načelom je bolj specifično določeno načelo pravice do pritožbe oziroma načelo dveh stopenj upravnega postopka, ki ga obravnavamo pri poglavju o načelih v Zakonu o splošnem upravnem postopku.

3.1.7 Načelo varstva osebnih podatkov

Zagotovljeno je varstvo osebnih podatkov. Prepovedana je uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Vsakdo ima pravico seznaniti se z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, in pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi. To načelo je naprej izvedeno v načelo zaupnosti, ki je pomemben del Zakona o javnih uslužbencih in bo kot tak tudi nadalje obravnavan.

3.1.8 Načelo javnega natečaja

Zaposlitev v upravnih službah je mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Vsi kandidati morajo biti v postopku obravnavani enakopravno, pod enakimi pogoji. Izbran je kandidat, ki dokaže svojo boljšo strokovno usposobljenost od ostalih. Javni natečaj zagotavlja enakopraven dostop do vse služb v javni upravi. Na ta način se skuša preprečiti podeljevanje služb na podlagi zvez in poznanstev, politično kadrovanje in korupcijo.

3.2 Ostala zakonska načela

3.2.1 Načela v Zakonu o državni upravi

a) Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti državne uprave je eno izmed ustavnih načel sodobnih demokratičnih držav, ki se je začelo razvijati z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno. Njegov osnovni namen je bil omejiti absolutno moč takratnih vladarjev, v današnjem času pa se nanaša na omejevanje moči vlade in državne uprave s strani parlamenta ter z možnostjo nadzora nad delovanjem vlade in ministrstev.

Kljub temu, da ima zakonodajni organ neposredni mandat za urejanje družbenih razmerij, lahko vlada in državna uprava pridobita moč za urejanje družbenih razmerij posredno s pooblastilom, ki jima ga podeli zakonodajalec (Virant 1999: 96). Vendar pa mora imeti državna oblast pri kakršnem koli izdajanju splošnih in posamičnih oblastnih pravnih aktov vedno podlago v zakonu. Zakon pravi: »Uprava opravlja svoje delo v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov« (ZDU, Ur. l. RS 52/02).

Načelo zakonitosti je eno najpomembnejših pravnih načel, ne le na področju javne uprave, temveč v celotnem delovanju vseh nacionalnih in mednarodnih institucij in ostalih pravnih oseb. To načelo utrjuje ustavno načelo pravne države in zapoveduje ravnanje na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Omogoča razvoj profesionalnosti in objektivnosti ter kakovosti dela; javnim uslužbencem pa daje tudi zagotovila varovanja njihovih poklicnih interesov. Načelo je izvedeno iz standarda zapovedanega zakonitega in pravilnega opravljanja dela in tvori celoto z načelom strokovnosti (Internet 3).

b) Načelo samostojnosti

Zakon o državni upravi postavlja samostojnost delovanja uprave takoj za načelo zakonitosti, saj sta načeli predstavljeni celo v istem členu. Samostojnost je ravno tako izrednega pomena, kajti izključuje nepotrebno vmešavanje v delo uprave s strani vlade, političnih strank, posameznih državljanov ali drugih pravnih oseb ter različnih interesnih skupin.

Javni uslužbenci niso dolžni sprejemati navodil v zvezi s tem, kako naj se odločijo glede določenih stvari, ki so v njihovi pristojnosti. Samostojna je tudi uradna oseba, ki jo predstojnik pooblasti za odločanje. Taka oseba mora pri odločanju ravnati etično, kar pomeni, da mora biti prizadevna in dosledna pri svojem odločanju (Bostič 1997).

c) Načelo strokovnosti

»Uprava mora opravljati svoje delovne naloge po pravilih stroke« (ZDU, Ur.l. RS 52/02). To je bistvo načela strokovnosti, vendar pa poleg tega uvaja tudi konkurenčnost med javne uslužbenke in jih sili k stalnemu izpopolnjevanju in usposabljanju ter daje zagotovila uporabnikom storitev, da bodo deležni kvalitetnega obravnavanja.

Načelo zagotavlja tudi možnosti za nadaljnje izobraževanje in za napredovanje tistih, ki so pri svojem delu še posebej uspešni. Seveda pa je ključnega pomena že predhodna strokovna izobrazba zaposlenih, na podlagi katere so pravzaprav sploh izbrani za določeno delovno mesto v upravi. Načelo strokovnosti tvori celoto z

načelom zakonitosti in zapoveduje javnim uslužbencem, da izvršujejo svoje naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pogoje za nadaljnje strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje pa mora zagotoviti delodajalec.

d) Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti

Trditev, da mora biti uprava pri svojem delu politično nevtralna, pomeni, da morebitna pripadnost kateri koli politični stranki oziroma uslužbenčevo morebitno simpatiziranje z njo, ne sme na noben način vplivati na njegovo odločanje na delovnem mestu. Ravno tako pa je to načelo izpeljano iz standarda, ki zapoveduje nevmešavanje politike v status in delo javnih uslužbencev, torej v delo uprave na splošno.

Načelo ščiti zaposlene v upravi pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj, v strokovno vsebino njihovega dela in zagotavlja neoviran potek zaposlitve v skladu s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Po drugi strani pa narekuje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge v korist vseh državljanek in državljanov in ne v korist posameznikov, političnih strank in drugih interesnih skupin. To načelo daje tudi uporabnikom zagotovila, da bodo obravnavani enakopravno in da bo odločanje zaposlenega podprto le s predpisi, stroko in etiko.

e) Načelo odprtosti do javnosti

»Uprava je dolžna zagotoviti javnost svojega dela, upošteva omejitve, ki izhajajo iz predpisov, ki urejajo varovanje osebnih in tajnih podatkov ter drugih predpisov« (ZDU, Ur.l. RS 52/02). Načelo odprtosti do javnosti odpira javno upravo uporabnikom storitev in jim omogoča kot davkoplačevalcem dobivati informacije, ki se jim zdijo relevantne in pomembne. Uporabnike tako postavlja v položaj kritičnega sogovornika javnemu sektorju in jim priznava vlogo neformalnega zunanjega nadzora, saj so tudi stranke upravičene do rezultatov opravljenega dela uradnikov in lahko same ocenijo uspešnost in učinkovitost slednjih.

f) Poslovanje s strankami

Pri poslovanju s strankami mora uprava zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi. Uprava skrbi tudi za obveščenost javnosti o načinu svojega poslovanja in uresničevanja pravic strank ter je dolžna omogočiti posredovanje pripomb in kritik glede svojega dela. Te pripombe mora tudi dejansko obravnavati in nanje odgovoriti v razumnem roku.

3.2.2 Načela v Zakonu o javnih uslužbencih

Javni uslužbenški sistem, to je skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju, v Sloveniji ureja Zakon o javnih uslužbencih. Pri sprejemanju tega zakona je zakonodajalec sledil 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 nacionalnih ureditev, 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 smotno 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 zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Ravno tako kot v Zakonu o državni upravi, so tudi v Zakonu o javnih uslužbencih omenjena določena načela, katera sem opredelila že v prejšnjem poglavju, zato jih ne bom znova obravnavala, le navedla jih bom ter se raje osredotočila na še neopisana načela. Že obravnavana načela, ki jih poleg ZDU vsebuje tudi ZJU, so: načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti ter načelo odprtosti do javnosti.

a) Načelo enakopravne dostopnosti

To načelo določa, da se mora zaposlovanje javnih uslužbencev izvajati na način, ki zagotavlja enakopravno dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu. Načelo torej prepoveduje nepotizem in druge oblike preferiranja kandidatov na kateri koli drugi osnovi, ki ni strokovna.

b) Načelo častnega ravnanja

Javni uslužbenec mora pri izvrševanju javnih nalog ravnati častno, v skladu s pravili poklicne etike. Načelo je izvedeno iz standarda vzornega obnašanja, ki dviguje ugled javne uprave in javnih uslužbencev v njej. Zapoveduje objektivno, spoštljivo in nepodkupljivo opravljanje delovnih opravil, brez predsodkov in brez zlorabe moči. Posebej je poudarjena obveza častnega ravnanja v mejah etike obnašanja javnih uslužbencev in spoštovanja človekovega dostojanstva. To načelo zagotavlja tudi uporabnikom, da bodo deležni spoštljivega obravnavanja.

c) Načelo zaupnosti

Načelo zapoveduje javnim uslužbencem varovanje zaupnih in tajnih podatkov ter poslovne tajnosti, pri čemer ni pomemben način, kako je zaposleni za te podatke izvedel. Izhaja iz lojalnosti zaposlenega do svojega delodajalca ter iz narave izvrševanja nalog v javnem interesu. Zapovedana je zadržanost v svobodi govora o zadevah, ki so zaposlenim zaupane v zvezi z njihovim delom. Načelo je nadalje izvedeno v prepovedi dajanja kakršnih koli obvestil o delu, ki bi škodovale ugledu delodajalca in tako je tudi na ta način vzpostavljena lojalnost do delodajalca.

d) Načelo kariere

Z načelom kariere se omogoča in zagotavlja uradnikove možnosti uradniške kariere z napredovanjem. V prednosti so tisti zaposleni, ki se odlikujejo z delovnimi in strokovnimi kvaliteta, torej so odlično usposobljeni. Načelo kariere je vezano na

izkazane delovne rezultate in se ne uresničuje avtomatično zgolj s pretekom določenega časa. Tako se vzpostavlja možnosti za zadržanje odličnih in sposobnih posameznikov in za ustvarjanje privlačnosti zaposlitve v javni upravi. Načelo je izvedeno iz standarda zapovedanega napredovanja z delom in konkurenčne prednosti tistega, ki dosega boljše delovne rezultate.

e) Načelo odgovornosti za rezultate

Javni uslužbenci naj bi svoje delo opravljali kvalitetno, hitro in učinkovito ter bili pri tem polno odgovorni za rezultate svojega dela. Posebej je izpostavljena tudi odgovornost neposredno nadrejenih, ki naj bi odgovarjali tako za svoje delo, kot tudi za delo svojih neposredno podrejenih. Odgovornost za rezultate dela se lahko uresničuje ob zagotovljeni informiranosti zaposlenih o vseh okoliščinah delovnega razmerja.

f) Načelo dobrega gospodarjenja

Na ta način se tudi v javni sektor oziroma v javno upravo uvaja podjetniški princip dobrega gospodarjenja, pri čemer se ta princip uresničuje z ekonomičnim poslovanjem in smotrno porabo javnih sredstev (cilj je doseganje najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma doseganje enakih rezultatov ob najnižjih stroških), tako pri kreiranju delovnih mest, zaposlovanju in uresničevanju delovnega razmerja.

g) Načelo varovanja poklicnih interesov

Ker imajo javni uslužbenci neodvisen delovni status, jih to načelo ščiti pred kakršnimi koli posegi v njihovo delo, ki niso v skladu s predpisi, pravili stroke in etike ter tudi pred šikaniranjem v zvezi z delom ali oviranjem opravljanja dela tako uporabnikov na eni strani, kot tudi sodelavcev in nadrejenih na drugi strani.

Načelo daje pod določenimi pogoji tudi pravico do brezplačne pravne pomoči v kazenskem ali odškodninskem postopku, ki se vodi v zvezi z opravljanjem dela zoper javnega uslužbenca. Pravno pomoč mora omogočiti delodajalec, vendar le, če oceni, da je bilo uslužbenčevo delo kljub vsemu opravljeno zakonito in v skladu s pravicami

in obveznostmi, določenimi v delovnem razmerju. Če po končanem postopku uradnik dobi povrnjene stroške pravne pomoči, jih mora vrniti delodajalcu.

h) Načelo javnega natečaja

Za zaposlitev javnih uslužbencev je obvezen izbirni postopek prek javnega natečaja, razen v specifičnih primerih, ko zakon določa drugače. Vsi kandidati morajo biti v postopku obravnavani enakopravno, pod enakimi pogoji. Izbran je kandidat, ki dokaže svojo boljšo strokovno usposobljenost od ostalih. Javni natečaj zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v javni upravi. Na ta način se skuša preprečiti podeljevanje služb na podlagi zvez in poznanstev, politično kadrovanje in korupcijo.

i) Načelo prehodnosti

S tem načelom se zagotavlja možnost, da se javnega uslužbenca premesti na drugo delovno mesto. To mesto mora biti v okviru organov, sama premestitev pa se lahko zgodi le pod zakonsko določenimi pogoji. Na ta način se mobilnost zaposlenih povečuje, kar je ponavadi v korist tako zaposlenih, kot njihovih delodajalcev. Omogočeni sta namreč obe obliki premeščanja:

- premestitev po želji javnega uslužbenca in
- premestitev zaradi delovnih potreb (mimo zaposlenega).

j) Prepoved sprejemanja daril

Ta prepoved je pomemben element v boju proti korupciji in pristranskemu ravnanju javnih uslužbencev oziroma proti neenakopravnemu obravnavanju pravnih subjektov.

(Zapiski Upravni personal)

3.2.3 Načela po Zakonu o splošnem upravnem postopku

Temeljna načela predstavljajo minimalne procesne standarde za varstvo pravic strank, ki zavarujejo položaj stranke, hkrati pa predstavljajo obvezna razlagalna

pravila za razlago posameznih procesnih institutov. Temeljna načela upravnega postopka so obvezna pravila, po katerih morajo ravnati vsi organi pri vodenju postopka in odločanju o upravnih stvareh, predstavljajo tudi razlagalna pravila za uporabo posameznih procesnih institutov (vloge, pritožbe). Zavezujejo tudi vse druge udeležence k določenem ravnanju in tudi tem zagotavljajo v postopku procesno varstvo.

a) Načelo zakonitosti ali legalitete

Kljub temu, da sem načelo zakonitosti že omenila in opredelila, ima pri upravnem postopku to načelo še nekaj drugih lastnosti. To načelo določa, da mora vsak upravni akt (odločba ali sklep) temeljiti na zakonu oz. podzakonskemu predpisu in splošnem aktu, če ga izda nosilec javnega pooblastila.

Odločba ali sklep mora biti materialno in procesno zakonita. To pomeni, da mora v odločbi odrejena pravica, obveznost ali materialna korist temeljiti na materialnem predpisu. Odločba pa mora biti izdana po postopku, ki ga predpisuje Zakon o splošnem upravnem postopku oziroma, če je predpisan poseben upravni postopek, mora biti odločba izdana po pravilih posebnega upravnega postopka, dopolnilno pa še po pravilih zakona (Internet 9).

a1) Prosti preudarek ali diskrecija

Načelo zakonitosti velja tudi takrat, kadar organ odloča po prostem preudarku ali diskreciji. Prosti preudarek je organu dan lahko samo z zakonom in to z besedami, organ lahko npr. izda orožni list. V tem primeru je organ pooblaščen, da med več možnimi odločitvami izbere tisto, ki je v danem trenutku najprimernejša. Gre za načelo oportunitete ali primernosti. Kaj je primerno, pa presodi po prostem preudarku.

Pri tem načelu pa mora organ ravnati v skladu z namenom ter v obsegu, v katerem mu je diskrecija dana. Če organ prekorači namen in obseg prostega preudarka, je s tem kršeno načelo zakonitosti, odločitev pa je samovoljna ali arbitrarna (nezakonita) npr. diskrecije ni pri odmeri davka, je pa pri odpisu davka, pri odložitvi davka (organ lahko presodi - Davčna uprava RS).

Po načelu zakonitosti mora organ uporabiti pravno normo, ki velja v času odločanja. Če je vloga vložena v času, ko je bila pravica še priznana, organ pa je odločil, ko je bil tak predpis že spremenjen, se odloči po spremenjenem predpisu, ki velja v času odločanja. Če pa je obnovljen upravni postopek, se odloča po predpisu, ki je veljal v času, ko je bila izdana odločba, glede katere se predlaga obnova, ne po predpisu, ki velja v času obnove (sedaj je rok 3 leta, prej 5 let).

b) Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora ves čas postopka varovati zakonite pravice stranke. Stranko mora opozarjati na pravice, ki ji grede po materialnem in procesnem zakonu, hkrati pa mora skrbeti, da stranka ne uveljavlja svojih pravic v škodo javnih koristi. Če nastopi interesna kolezija med zasebno in javno koristjo, mora organ prvenstveno ščititi javno korist.

Če je mogoče na podlagi predpisa odločiti na več načinov oziroma naložiti različne ukrepe, mora organ odločiti po predpisu in na način, ki je za stranko ugodnejši. Na primer Zakon o inšpektorskem nadzorstvu – kadar inšpektor ukrepa, mora uporabiti ugodnejši predpis oz. ukrepati po ugodnejšem predpisu.

V tem načelu pa je organu dana obveznost, da stranki, ki je prava neuka, nudi ustrezno strokovno pomoč, da bi ji omogočil uveljavitev njenih pravic oziroma, da zaradi nepoznavanja prava ne bi bila oškodovana. Pri prava neuki stranki mora uradna oseba aktivno delovati za zaščito strankinih zakonitih pravic in interesov (Internet 9).

c) Načelo materialne resnice

To načelo določa, da mora organ pred odločitvijo ugotoviti vsa dejstva in vse okoliščine, ki so potrebne za ugotovitev resničnega dejanskega stanja, za katerega bo uporabljena materialna norma. Dejansko stanje mora ugotoviti z najvišjo stopnjo prepričanja, to je z gotovostjo. Dejansko stanje, ugotovljeno z gotovostjo, predstavlja nesporno resnico. Zakon o splošnem upravnem postopku pa v tem načelu dovoljuje,

da se izjemoma lahko odloči na podlagi nižje stopnje prepričanja, to je na podlagi oziroma temelju verjetnosti.

V skrajšanem ugotovitvenem postopku npr. dovoljuje, da se odloči na podlagi verjetnosti, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerim ni mogoče odlagati, če je ogroženo življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost, če grozi nepopravljiva gospodarska škoda (zapiski Upravno pravo).

d) Načelo zaslišanja stranke

To načelo nalaga uradni osebi, da pred odločitvijo o zadevi stranko zasliši. Zaslišanje ni potrebno, kadar ga izključuje zakon. Že po Zakonu o splošnem upravnem postopku je zaslišanje stranke izključeno v skrajšanem ugotovitvenem postopku. Kadar je potrebno zaslišanje stranke (in to je potrebno, kadar ni izključeno), zajema ta pravica zaslišanja naslednje pravice stranke:

- pravico stranke udeleževati se postopka;
- v postopku navajati nova dejstva in nove okoliščine;
- izpodbijati ugotovitve uradne osebe, navedbe nasprotnih strank in drugih udeležencev (npr. izvedencev);
- pravico seznaniti se z uspehom celotnega ugotovitvenega in dokaznega postopka.

Zaslišanje se lahko opravi na obravnavi ali izven nje. Stranko se lahko pozove tudi, da poda pisno izjavo in se odpove zaslišanju. Zaslišanje ni potrebno, če se stranka na vabilo organa ne odzove in ne opraviči svojega izostanka. Do obravnave se izjave stranke dajejo v pisni obliki, na obravnavi oz. pri organu pa ustno na zapisnik. Kršitev načela zaslišanja stranke predstavlja bistveno kršitev pravil postopka, zaradi katere mora organ v pritožbenem postopku odpraviti izdano odločbo in vrniti zadevo v ponovno odločanje in izvesti zaslišanje stranke (Internet 9).

e) Načelo proste presoje dokazov

Organ mora po načelu materialne resnice ugotoviti resnično dejansko stanje. V ta namen mora izvesti dokaze. Izvedba dokaznega postopka pomeni zbiranje dokazov,

njihovo vrednotenje, to je selekcioniranje glede na dokazno moč ali vrednost posameznega dokaza ter dokazno oceno ali dokazni sklep.

Pri tej presoji pa uradna oseba ni vezana na nobena pravila, katerim dokazom naj verjame in katerim ne, zato velja to načelo. Dokaze mora vrednotiti na temelju vestnosti in poštenosti. Presoja mora biti v skladu z vrednotami, ki so splošno priznane, vendar zakon ne pove, kakšne naj bi te vrednote bile in kaj so splošno priznane vrednote. To je prepuščeno uradni osebi.

f) Načelo dolžnosti strank govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice

To je novo načelo Zakona o splošnem upravnem postopku. Stranka mora v postopku govoriti resnico, navajati resnična dejstva. Na tem temelju pa mora pošteno uporabljati pravice, ki jih daje zakon. Če se po izdaji odločbe ugotovi, da je stranka zavestno navajala neresnična dejstva ali da je zavajala organ, ga spravila v zmotu glede dejanskih ali bistvenih okoliščin, je to razlog za obnovo postopka oz. se lahko odločba izreče za nično.

g) Načelo samostojnosti pri odločanju

Uradna oseba, ki vodi postopek, in uradna oseba, ki odloča, je samostojna pri presoji in vrednotenju dejstev in okoliščin, nihče nanjo ne sme vplivati ali jo usmerjati oziroma ji dati navodila, kako odločiti v konkretni zadevi.

Uradna oseba ima samostojnost v okviru pooblastil, ki jih ima v postopku. Lahko ima pooblastilo za opravljanje posameznih dejanj ali za vodenje celotnega postopka brez pravice odločanja ali s pravico odločanja.

h) Načelo pravice do pritožbe oziroma načelo dveh stopenj upravnega postopka

Pravica do pritožbe je ustavna pravica, ki je zagotovljena v 25. členu Ustave RS in določa, da je zoper vsako odločbo državnega organa dovoljena pritožba, razen če jo izključuje zakon. Po Zakonu o splošnem upravnem postopku pa je pravica do pritožbe v nekaterih primerih izključena, in sicer:

- če na 1. stopnji odloči državni zbor, državni svet, predsednik republike, vlada, ministrstvo, razen če je z zakonom izrecno odločeno, da je zoper odločbo ministra, ki jo je izdal, na 1. stopnji dovoljena pritožba in na kateri organ;
- če je odločbo izdal občinski ali mestni svet na 1. stopnji;
- če pritožbo izključuje poseben zakon.

Pravica do pritožbe omogoča stranki, da izpodbija nezakonito oz. neprimerno odločbo, če organ odloča po prostem preudarku. To načelo tudi določa, da je s pravico do pritožbe uzakonjen dvostopenjski upravni postopek; da se torej v vsaki upravni stvari odloča na 1. stopnji o zahtevku (pravici) ali o obveznosti stranke, na 2. stopnji pa o zakonitosti prvostopenjske odločbe (Internet 9).

i) Načelo ekonomičnosti postopka

Postopek je treba voditi hitro, brez zavlačevanja, brez povzročanja nepotrebnih stroškov za organ in za stranko. Uradna oseba mora omogočiti stranki, da uveljavi vse svoje pravice. Uradna oseba na račun ekonomičnosti ne sme opustiti izvajanja nujnih dokazov za ugotovitev dejanskega stanja. Uradna oseba tudi ne sme izvajati dokazov o obstoju vseh dejstev, če ugotovi, da enega od pogojev stranka ne izpolnjuje (zapiski Upravno pravo).

4. NAČELA NUJS

a) Usmerjenost k uporabniku

Prvo, morda temeljno načelo novega javnega menedžmenta, ki se v novejšem času vpeljuje v sodobno javno upravo, je usmerjenost k uporabniku. Tovrstno razmišljanje je odraz ideje, da je uprava servis vsakemu državljanu, ter ideje o osredotočenosti na uporabnika.

Vendar pa usmerjenost državne uprave k uporabnikom ne velja absolutno. To načelo ima svojo bolj ali manj jasno začrtano mejo – javni interes. Vsi ukrepi, ki jih bom naštel, so dopustni le, če s tem ni ogrožen javni interes. Ugotovimo lahko torej,

da imajo ukrepi za večjo usmerjenost k uporabniku širok prostor za svojo uveljavitev, vendar pa le znotraj meja, ki jih začenja javni interes (Internet 6).

Načelo usmerjenosti k uporabniku se uresničuje prek dostopnosti upravnih storitev, kjer gre za izjemno pomemben cilj, ki vodi številne pobude in prizadevanja znotraj modernizacije oziroma prenavljanja javne uprave. Ko govorimo o dostopnosti, imamo v mislih opravljanje storitev, ki od uporabnika zahteva čim manj časa in fizičnih premikov, povezanih z opravljanjem upravne storitve. Sem sodijo ukrepi, 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.

Pomembna je tudi socialna primernost upravnih storitev, ki pomeni cenovno sprejemljivost upravnih storitev. Namenjamo ji še toliko večjo pozornost, če upoštevamo, da upravna storitev praviloma nima funkcije blaga, katerega ceno bi določila ponudba in povpraševanje v določenem ekonomskem prostoru. Prav zaradi tega je potrebno »umetno« skrbeti za primerno višino plačil v upravnem postopku (npr. upravna taksa). Tudi na tem področju gre pričakovati odpiranje konkurence in okrnitev državnega monopola (Internet 6).

Podobno kot v poslovnem svetu, kjer si podjetja neprestano prizadevajo za olajšanje položaja strank v razmerju z njimi, naj si tudi državna uprava prizadeva, da bo imel uporabnik čim manj težav pri komuniciranju in poslovanju z njimi. Prvo raven ukrepov predstavlja zmanjšanje posegov v posameznikovo zasebno sfero na račun javnega interesa, druga raven pa je odprava administrativnih ovir ob nespremenjeni zaščiti javnega interesa. Prva raven ima političen, druga pa administrativno-tehničen značaj in bi morala biti zato povsem nesporna. V Sloveniji se za doseganje tega cilja uporablja program Odprava administrativnih ovir, poenostavlja se postopek plačevanja upravnih taks, zelo pomemben ukrep poenostavitve pa je tudi uzakonitev obveznega pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc (Golija 2005).

Cilj usmerjenosti k uporabniku pa je tudi primerna informacijska podpora uporabniku. Razteza se na podatke o upravnih storitvah v najširšem smislu. Zagotoviti jo je potrebno tako na kakovostni kot tudi količinski ravni. Na kakovostni ravni nas

zanimajo pravilnost, strokovnost in primernost informacije, medtem ko se na ravni količine ukvarjamo 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 in ne samo med uradnimi urami. 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 (Golija 2005).

Tudi primernost osebnega stika je cilj, ki se loteva neformalnega standarda prijetnih ali vsaj primernih medčloveških odnosov. Gre za cilj vzpostaviti delovanje javne uprave, ki bo zadostilo vsaj minimumu prijetnosti, prijaznosti, vedrosti državne uprave, ki jo na tem mestu še toliko bolj vidimo v njeni »poosebljeni« obliki državnih uradnikov. Dejstvo je namreč, da socialna narava ljudi daje izjemen poudarek primerni komunikaciji tudi v tem smislu in da posamezniki pogosto ocenjujemo in vrednotimo delo javnih uslužbencev prav skozi prizmo njihove prijaznosti, nasmejanosti in ustrežljivosti.

Odzivnost je pomembna, vendar je ne razumemo kot hitrost reakcije, ampak kot sposobnost oziroma pripravljenost odzvati se na mnenje uporabnikov. Državna uprava naj primerno ovrednoti mnenja uporabnikov in k njim resno pristopi. Gre za konkretne predloge posameznih strank, ki prihajajo v stik z državnimi uslužbenci. Ti v tem odnosu hvalijo, opominjajo, predlagajo, kritizirajo. Pomembno je, da se tovrstna mnenja beležijo in obravnavajo na primernih delovnih sestankih, najbolje na ravni vodstva. Ukrep za večjo odzivnost državne uprave je obvezno letno ugotavljanje zadovoljstva strank. »Povečevanje kakovosti storitev in zadovoljstva strank je kontinuiran projekt, pri katerem je dobro kombinirati pristop od spodaj navzgor s pristopom od zgoraj navzdol. Obstajati mora posluš za dobre ideje iz prakse in za pravi trenutek, ko se le-te preobrazijo v obvezen standard« (Kren v Brezovšek in Haček 2004: 60).

Tudi Kovačeva poudarja pomen opredelitve načela usmerjenosti k strankam, vendar meni, da načelo pridobi pomen šele z operacionalizacijo. Poleg uredb, ki so bile sprejete, naj bi se oblikovali še standardi javnih storitev nasproti strankam (Kovač 2002: 39).

b) Usmerjanje namesto izvajanja

V bistvu gre pri tem načelu za ločitev strateške in operativne funkcije uprave. Pri usmerjanju gre za skupek dejavnosti ugotavljanja javnih potreb, oblikovanja programov – uprava bi morala biti bolj nosilec usmerjanja kot zgolj izvajalec javnih storitev (Osborne in Gaebler v Kovač 2000: 281). Osborne in Gaebler tudi menita, da naj bi bilo izvajanje nalog, torej operativna raven, prepuščena javnim ali zasebnim subjektom na podlagi konkurenčne prednosti.

c) Poslanstvo in strateški menedžment

Razvoj javne uprave gre v smeri uveljavljanja menedžerskih načel, ki zahtevajo strateški pristop ter jasno opredelitev vlog in funkcij javne uprave. Zelo pomembno je, da so procesi skrbno vodeni, sistematično upravljani ter da obstajajo za razvoj strateških področij strateški cilji in ustrezne strategije za njihovo uresničitev (Žurga 2004: 9). Strategija pa temelji na viziji in poslanstvu organizacije in je seveda usmerjena v doseganje zadanih ciljev, torej bi strateško načrtovanje na kratko lahko opredelili kot dejavnost, ki obsega načrtovanje in izvajanje ciljev organizacije.

d) Uspešnost in učinkovitost

Potrebno je ločiti pojma uspešnosti in učinkovitosti dela. Uspešnost se namreč enači z doseganjem ciljev, učinkovitost pa je pozitiven rezultat primerjave med vloženimi viri (inputom) in dobljenimi rezultati (outputom), vendar pa učinkovitost dela ne pomeni vedno uspešnosti in obratno (Ferfila 2001: 220). Uspešnost bi lahko opredelili tudi kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, medtem ko je učinkovitost merilo ekonomičnosti porabe virov organizacije.

e) Ekonomičnost

Pri načelu ekonomičnosti gre predvsem za zmanjšanje porabe sredstev za delovanje javne uprave, saj je bila pred reformo aktualna miselnost, da si za to ni treba prizadevati, ker se javna uprava financira iz proračuna in nima konkurence. Vendar pa Žurga (2001: 30) pravi, da se vedno bolj večajo in zaostrejo zahteve glede delovanja javne uprave, od katere državljani in gospodarski subjekti pričakujejo predvsem zmanjševanje obsega sredstev za delovanje, večjo prilagojenost storitev zahtevam njihovih uporabnikov, večjo odzivnost uprave in več vzpostavljanja partnerskega odnosa med javnim in zasebnim sektorjem in državljani.

f) Avtonomnost in delegiranje

Avtonomnost pomeni relativno samostojnost pri odločanju in delovanju organizacije in je predpogoj za enakovredno sodelovanje ter odgovornost delovanja. Avtonomnost se zagotavlja z delegiranjem te odgovornosti in s prenašanjem nalog, pristojnosti in tudi odgovornosti na nižje ravni, posledično na državljane, ki operativno izvajajo delo. Prav tako avtonomnost pomeni samostojnost menedžerjev pri sprejemanju odločitev, možnost vplivanja javnosti na delovanje uprave ter sprejemanje strokovnih odločitev brez vpliva politike (Stanonik 2000: 304).

g) Decentralizacija

Pri decentralizaciji upravnih sistemov gre za prenos dela funkcij na ostale ravni, vendar pa vedno ostane del nadzora neprenesen. Pod pojem decentralizacija sodijo tudi posamezni ukrepi NUJS, kot so ustanovitev (paradržavnih) agencij, pogodbeni menedžment in delno privatizacija. Decentralizacija ima izrazit političen pomen, saj gre za prenos odločanja na interesni ravni, kjer se soočata pojma moči in odgovornosti. Razlogi za decentralizacijo so lahko politični, kjer mislimo predvsem na demokratizacijo odločanja in postopno izenačevanje moči med različnimi stopnjami v organizaciji; in tehnični, kjer gre za preveliko količino informacij, hitrost dela, rast organizacije, nestabilnost okolja in nove komunikacijske tehnologije (Ferfila 2002: 230).

h) Konkurenčnost

Značilnost ponudnikov javnih storitev je njihov monopolni položaj, ki ustvarja odsotnost konkurence. Novi javni menedžment pa poudarja smisel vpeljevanja konkurenčnosti v javni sektor. Prednost tega je v prvi vrsti večja učinkovitost. Osborne in Gaebler menita, da prav konkurenčnost sili v boj za uporabnike, kar pomeni večjo prilagodljivost njihovim zahtevam in končno zadovoljstvo zaradi dosežene kvalitete. Vodi v višjo stopnjo inovativnosti in celo v porast morale in ponosa javnih uslužbencev nad dobro opravljenim delom (Osborne in Gaebler v Ferfila 2002: 234).

i) Preventivno in proaktivno delovanje

Proaktivnost lahko pojmuje kot iskanje novih priložnosti in novih rešitev v organizaciji, ki s svojo odprtostjo zahteva hitre reakcije in izjemno prilagodljivost. Proaktivno delovanje postane jasno z opredelitvijo vizije, poslanstva in ciljev. Proaktivnost pa je pomembna tudi na področju človeških virov, saj učeča se organizacija dviguje pomen proaktivnega učenja na raven organizacije, kar ji omogoča preventivno delovanje, razvoj in fleksibilnost (Možina v Ferfila in Kovač 2000: 242).

j) Tržišče in tržnost

Tržnost v javni sektor prinaša mnogo prednosti, kot so decentraliziranost, konkurenčnost, odzivnost, vezanost na rezultate in podobno. Vendar pa je pri vzpostavljanju tržnih načel delovanja pomembno tudi, da se koriščenje storitev zagotovi enakopravno, zato mora država kljub nekaterim vpeljanim tržnim načelom zagotoviti, da se zaščiti javni interes pred ekonomsko profitnimi cilji in poskrbeti, da ne prihaja do kršitev načel enakopravnosti in pravičnosti (Ferfila 2002: 239).

5. EVROPSKI PROSTOR IN NAČELA JAVNE UPRAVE

Na področju evropskega prava je Evropsko sodišče definiralo veliko število načel javnega prava z referencami splošnih pravil javnega prava držav članic, v katerih proces razvoja še poteka. Tem načelom se morajo vse države članice podrediti, ko se obračajo na pravo Evropske unije (Kren v Brezovšek in Haček 2004: 65). Če poskusimo ta načela uprave, značilna predvsem za države Zahodne Evrope, sistematizirati, lahko ustvarimo naslednje skupine:

5.1 Zanesljivost in predvidljivost

Ti dve načeli sta bolj splošne narave in predstavljata evropski standard. Zagotavljata namreč, da se bodo vsa ostala načela, v prvi vrsti načelo zakonitosti, dosledno izvrševala in da se lahko stranke na to vedno zanesejo. V svojih nalogah morajo biti organi javne uprave tudi predvidljivi, torej morajo enake naloge opravljati vedno na enak način ter v določenem roku oziroma čim hitreje. »Sama zamuda uprave pri sprejemanju odločitev in pri opravljanju potrebnih dejanj, lahko pripelje do frustracije, nepravilnosti ali drugih negativnih učinkov tako do interesov same uprave, kot tudi do interesov posameznika (Kren v Brezovšek in Haček 2004: 68).

Zanesljivost torej pomeni, da želimo doseči sposobnost državne uprave, da opravi storitev v predpisanem roku. Skozi zanesljivost lahko na področje usmerjenosti državne uprave k uporabniku uvedemo dva izjemno pomembna pravna instituta, ki bi ju sicer morali uvrstiti med klasična pravna načela. To sta načelo predvidljivosti in načelo 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 pa ga lahko razložimo kot načelo, ki zahteva določljivost pravnega ravnanja uradne osebe.

5.2 Odprtost in transparentnost

Odprtost sugerira, da je uprava dostopna zunanji kontroli, medtem ko transparentnost sugerira, da je uprava lahko »seen through« za namen kontrole in nadzora. Odprtost in transparentnost dovoljujeta, da vsakdo, ki se ga delovanje uprave dotika, ve na osnovi česa (Kren v Brezovšek in Haček 2004: 68). Posameznik ima tako vse potrebne informacije o določeni upravni stvari, da lahko izkoristi svojo pravico do pritožbe. Izjema, za katero to načelo ne velja, so le zadeve državne varnosti in podobnih sklepov ter osebni podatki.

5.3 Odgovornost

Na splošno pomeni odgovornost, da morajo osebe ali oblast obrazložiti in opravičiti svoja dejanja drug drugemu. Odgovornost je instrument, ki nam pokaže ali so ostala načela spoštovana (Kren v Brezovšek in Haček 2004: 64). Institucije in mehanizmi nadzora nadzorujejo delovanje uradnikov uprave. Sam smisel nadzora je ugotoviti, ali se naloge in delovanje uprave izvajajo s strani organov učinkovito, uspešno, v primernem času in v skladu z načeli in postopki (Sigma 1999: 13).

5.4 Uspešnost in učinkovitost

Učinkovitost je karakteristične in upravljalne vrednosti, ki obstaja v bistvu zaradi vzdrževanja dobrega razmerja med resursom zaposlovanja in znanja. Sorodna vrednost je uspešnost, ki je v svojem bistvu pomembna v smeri, da je delovanje in nastop javne uprave uspešen pri zasledovanju danih ciljev in reševanju javnih problemov in ugotavljanju kako dobro so odločitve sprejete oziroma izvedene s strani javne uprave in državnih uslužbencev (Kren v Brezovšek in Haček 2004: 70).

Po definicijah ekonomistov pomeni uspešnost delati prave stvari, učinkovitost pa pomeni delati stvari prav, zato bi lahko uspešnost opredelili kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, učinkovitost pa kot merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank.

6. URESNIČEVANJE NAČEL V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI

6.1 Primerjava in usklajevanje načel NUJS in evropskih načel v Sloveniji

Vsa načela, ki so bila v tej diplomski nalogi omenjena, so bistvenega pomena za normalno delovanje vsake sodobne javne uprave. Vendar pa med njimi obstajajo razlike, ki nikakor niso zanemarljive, saj nas lahko včasih pripeljejo do med seboj nasprotujočih si rezultatov. Z drugimi besedami: eno načelo lahko včasih avtomatično izključuje drugega. Predvsem z vpeljavo načel novega javnega menedžmenta, so se pri dejanskem delu v praksi, pokazale nekatere razlike.

Načela NUJS so izpeljana predvsem iz organizacijskega vidika delovanja podjetij, na vseh nivojih je namreč poudarjena praktičnost. O svojih strankah govorijo zgolj kot o uporabniku storitev, ki jih določena organizacija oziroma podjetje nudi, torej vse je izredno racionalizirano. V javni upravi pa, ki navsezadnje zaobjema državne institucije, takšen strogo razumski, podjetniški pristop ne pride v poštev. Vsaj ne brez upoštevanja ostalih načel. Uporabnik storitev je v javni upravi namreč v prvi vrsti državljan, ki ima svoje pravice in evropska načela veliko bolj izražajo ta politični vidik.

Veliko pozornosti pri načrtovanju delovanja terja usklajevanje med načeli, saj moramo za uspešno vodenje upoštevati vsa. Toda na konkretnem nivoju lahko hitro naletimo na dileme. Če upoštevamo na primer vidik demokratizacije uprave, torej usmerjenosti uprave k državljanom, takoj trčimo ob hkratno zahtevo po racionalizaciji (Kovač 2002: 1045). Nadalje so si v naravnem nasprotju na eni strani načelo delitve oblasti, decentralizacija in privatizacija, na drugi strani pa koordinacija, regulacija in racionalizacija. Prav tako lahko konfliktno razumemo tudi načeli avtonomije in racionalizacije, kar se pri prestrukturiranju slovenske uprave kaže na primeru vladnih služb in organov v sestavi ministrstev, saj smo od leta 1991 z nekaj organov v sestavi ministrstev, prišli na kar 61 do aprila 2001 (Kovač 2002: 1046).

Kljub vsemu pa je bilo nujno v upravo uvesti podjetniška načela, kar je pokazala tudi raziskava, ki je bila v letih 1997 in 1998 izvedena z namenom ugotoviti mnenja višjih upravnih delavcev na ministrstvih in upravnih enotah o stopnji kritičnosti tedanjega upravljanja in o možnostih uvajanja podjetniških konceptov (Golija 2005: 58). Za

uvajanje konceptov NUJS je namreč zelo pomembno, da ga kot način razmišljanja sprejmejo tudi zaposleni v javnem sektorju, saj mora preobrazba slovenske javne uprave imeti uravnoteženo politično podporo, implementacijsko strategijo in finančna sredstva ter tudi podporo notranjega okolja v javni upravi (Stanonik 2000: 328). Kovačeva (2000) tudi meni, da se pri uvajanju načel novega upravljanja javnega sektorja Slovenija srečuje z nerazumevanjem določenih pojmov, načel in ukrepov, zato je potrebno posebno pozornost nameniti analitični in sistemski strategiji reforme in marketingu. Pomembno je, da se ljudi informira in se koncept promovira, saj brez razumevanja ne moremo govoriti o sprejemanju in dejanski implementaciji katere koli reforme. Tudi v opravljenem intervjuju ga. Hafner Urbančič pravi, da načela NUJS še niso povsem postala integralni del praktičnega delovanja v slovenski javni upravi.

Specifična podjetniška načela NUJS so v koordinaciji z evropskimi načeli izvajalcem vsekakor delala preglavice. Čeprav so evropska načela, ki so bila podana prek SIGME (Support for Improvement in Governance and Management), morda videti bolj ohlapna in splošna, so pri sami implementaciji tudi zahtevna, saj predstavljajo skupne evropske standarde, ki vodijo k skupnemu upravnemu prostoru ali EAS (European Administrative Space), katerega gonilna sila so predvsem ekonomski interesi držav članic in želja po oblikovanju tesnejših socialnih in političnih vezi med prebivalci Evropske unije (SIGMA 31 2001).

Po priporočilih Evropske komisije pa so glavni cilji Slovenije depolitizacija uprave, večja participacija državljanov in zmanjševanje oziroma vsaj zaustavitev povečevanja obsega uprave (SIGMA 31 2001). To pa so navsezadnje tudi nekateri izmed ciljev NUJS, čeprav je včasih izredno težko zagotoviti odprtost in transparentnost delovanja uprave (z vsemi uradnimi urami, dostopi do podatkov, publikacijami in raziskavami vred) na eni in ekonomičnost na drugi strani. Tudi kadar govorimo o načelih, kot sta uspešnost in učinkovitost, ki imata svoje mesto tako v načelih NUJS, kot tudi v evropskih načelih in sta videti enaki, temu ni vedno tako. Podjetniški vidik vidi uspešnost in učinkovitost izrecno s strani organizacije, kjer je merilo predvsem finančna uspešnost podjetja. V drugem primeru pa moramo v obzir v večjem obsegu vsekakor upoštevati tudi stranke, torej državljane, katerih mnenje o uspešnosti in učinkovitosti je včasih iz njihovega zornega kota povsem drugačno, vendar pa je v sodobni javni upravi nadvse pomembno. Gre torej za sposobnost usklajevanja vseh

načel pri vsakodnevnih postopkih in delovanju javne uprave, kjer ima Slovenija, sodeč po raziskavah, pred seboj še razmeroma dolgo pot.

6.2 Primerjava stanja pred in po reformi javne uprave

V tem poglavju nameravam preveriti mojo prvo hipotezo, ki govori o tem, da so načela v javni upravi mnogo bolje opredeljena, določena in upoštevana po reformi javne uprave, kot so bila pred tem.

Pred Zakonom o državni upravi, ki je bil sprejet leta 2002, je to področje pokrival Zakon o upravi, ki je sicer tudi vseboval določena načela. Vseboval je načeli zakonitosti in samostojnosti, ki pa sta v novem zakonu že bolj dodelani.

Zelo pomembno pa je dejstvo, da sta načeli strokovnosti in politične nevtralnosti popolna novost Zakona o državni upravi. Slednji načeli sta ključnega pomena pri sodobnem delovanju javne uprave, saj je strokovno izobražen in podkovan kader osnova za demokratično delovanje katerekoli uprave. Večjo demokratičnost ter posledično prav gotovo tudi večjo učinkovitost in kakovost pa prispeva tudi načelo politične nevtralnosti, saj si pri opravljanju javnih nalog javni uslužbenec ne sme dovoliti, da ga izrabijo za strankarske ali druge politične namene, kar se je v preteklosti dogajalo prav pogosto in to brez večjega neodobravanja stroke (Rudež 2003).

Poslovanje s strankami je bilo prav tako rak rana prejšnje ureditve. Javni sektor se je glede odnosa do strank, tudi po osamosvojitvi Slovenije še dolgo, močno razlikoval od zasebnega sektorja, kjer so kapitalistična načela oziroma načela tržnega gospodarstva, predvsem v storitvenem sektorju, zadihala že zgodaj. Finančni aspekt pa je bil seveda tisti, ki je na to najbolj vplival.

Dejstvo je namreč, da če sta preživetje in obstanek nekega podjetja odvisna zgolj od prometa, ki ga samo ustvari, torej od strank, je to izredno močna motivacija za spoštovanje strank ter primerno ravnanje z njimi. Želeli bi namreč, da se te stranke čim večkrat vrnejo, kar pomeni, da so zadovoljne s storitvijo. Ravno tu pa tiči razlog

zaostajanja javnega sektorja za podjetniško miselnostjo. Pri storitvah ima monopol, kajti na trgu ne obstaja nobeno konkurenčno podjetje, ki bi morebitne stranke oziroma uporabnike lahko prevzelo (Internet 6).

Naslednji razlog pa je ta, da so uslužbenci plačani iz državnega proračuna, ki ga financirajo vsi davkoplačevalci oziroma uporabniki storitev. Davke pa morajo plačevati ne glede na to, ali so s storitvijo zadovoljni ali ne, če so z njimi ravnali dostojanstveno ali ne ter ne glede na to, ali so lahko hitro in z relativno lahkoto lahko uresničili svoje pravice in koristi ali ne. Zato je bilo nujno potrebno izboljšanje kakovosti in učinkovitosti delovanja organov javne uprave. Tu po reformi pride v ospredje načelo kariere javnih uslužbencev, kajti napredovanje ni avtomatično, pomembna je delavnost, priljudnost ter spoštovanje načel za prehod na višje delovno mesto.

Že leta 2001 je bila izdana Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Ur. l. RS 22/2001), čeprav je že v Ustavi RS z 21. členom v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, prepovedano vsakršno izsiljevanje izjav, vendar zgolj to nikakor ne zadostuje. Z novim Zakonom o državni upravi, je bilo rešeno tudi to področje, ki pa je sicer še natančneje opredeljeno v Zakonu o javnih uslužbencih.

Naslednji težavi, ki sta se pojavljali v obdobju pred sprejetjem nove zakonodaje, sta bili transparentnost in javnost upravnega dela. Zakon o upravi določila o načelu javnosti namreč sploh ni vseboval. Vseboval pa je načelo tajnosti, ki ga v novem zakonu ne najdemo, saj sta tajnost in varovanje podatkov vpeta že v člen o načelu javnosti. Že sama terminologija je v Zakonu o Državni upravi uporabniku bolj prijazna, predvsem pa je v ospredju apliciranje načel v praksi, kjer ima sedaj stranka dejansko pravico do vpogleda v delo javnih uslužbencev (Internet 6).

Dokaj moderno pa so po novem urejene tudi pristojnosti Vlade glede upravnih nalog, ki v prejšnjem zakonu sploh niso bile opredeljene, sedaj pa zakon določa:

- način poslovanja s strankami;
- način zagotavljanja obveščenosti javnosti;

- način zagotovitve možnosti posredovanja pripomb in kritik, njihovega obravnavanja in odgovarjanja nanje;
- poslovanje z dokumentarnim gradivom;
- poslovni čas in uradne ure v upravi ter
- druga vprašanja načina delovanja uprave (ZDU, Ur. l. RS 52/02).

Razmere pred reformo so bile v slovenski javni upravi dokaj slabe, saj se je pojavljalo nezadovoljstvo tako med zaposlenimi v upravi, kot tudi med uporabniki storitev javne uprave. Predmet nezadovoljstva pa sta bila obstoječi sistem in delovanje javne uprave, kjer so bili med problemi najbolj v ospredju naslednji:

- politična nevtralnost uprave, saj so spreminjajoča politična gibanja vedno vplivala na delo uprave;
- centraliziranost državne uprave s slabo medresorsko in nivojsko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko individualno avtonomijo ter fleksibilne metode dela; poleg izmikanja odgovornosti otežuje prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju;
- problem notranje nepovezanosti zakonodaje z neenotno interpretacijo, ki ob potrebi državnih uradnikov po natančni opredelitvi postopkov dela, vnaša ob hkratnem pomanjkanju poslanstva in ciljev uprave, med zaposlene občutek izgubljanja časa in truda za nekatere vmesne, le trenutno zadovoljive rešitve;
- sklop problemov z upravljanjem človeških virov oziroma z uslužbenskim sistemom, kjer izstopajo neurejena in nezadovoljivo rešena vprašanja zaposlovanja, nagrajevanja (plače in druge vzpodbude) in usposabljanja, kar demotivira zaposlene;
- neučinkovito finančno poslovanje (neekonomično in neažurno);
- izrazita usmerjenost uprave nase in odsotnost prilagajanja potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem nastalih težav sta vzrok negativne podobe uprave in javnih uslužbencev v javnosti (Kovač 2000: 289–290).

Poleg Zakona o državni upravi je veliko od naštetih težav rešil tudi novi Zakon o javnih uslužbencih. Iz ciljev, ki naj bi jih ta zakon zasledoval je razvidno, da so

glavna področja pokrita z načeli, ki sem jih omenila že v tretjem poglavju in se na njih nanašajo. Najpomembnejši cilji so torej:

- razširitev veljavnosti enovitega uslužbenskega sistema, da bi poleg državnih organov in organov lokalnih skupnosti, veljal še za tiste osebe javnega prava, ki opravljajo pretežno upravne naloge (javne agencije, skladi);
- ločitev opravljanja javnih nalog (uradniki) od spremljajočih dejavnosti – ločiti statute;
- decentralizacija in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah in hkratna centralizacija in okrepitev nadzora ter vzpostavitev sankcij za kršitve;
- uvajanje elementov kariernega sistema (motivacija za vstop v uradniško službo in preprečitev odliva sposobnih kadrov);
- zagotovitev pogojev za nastanek »upravne elite« (vrhunski upravni menedžerji in strokovnjaki);
- ločitev političnih položajev oziroma funkcij od upravnih položajev, kar bi prispevalo k večji stabilnosti uprave tudi ob političnih menjavah funkcionarjev;
- zagotovitev odprtosti delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja ter usmerjenost k uporabniku storitev;
- zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na objektivnih merilih strokovne usposobljenosti;
- pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti;
- zaostritev standardov za vstop v uradniško kariero - javni natečaj, strokovni izpit (zapiski Upravni personal).

Načela v novem Zakonu o javnih uslužbencih poizkušajo osnovati in utrditi neko etično podlago, na kateri bi se zgornji cilji lahko uresničevali. Kljub temu, da je bilo nekaj načel in pravil ravnanja javnih uslužbencev vključenih v zakonodajo že pred reformo, je po njej opazno dvigovanje kakovosti in strokovnosti njihovega dela ter tudi povečano zanimanje javnosti za delo javne uprave. Bistveno je k temu pripomogel tudi Etični kodeks ravnanja javnih uslužbencev, o katerem bo več govora v naslednjem poglavju.

Načela sama naj bi v ljudeh oziroma v našem primeru v zaposlenih vzpodbudila večje spoštovanje etičnih vrednot. Brejc (2000: 66) trdi, da so v javni upravi razvitih demokratičnih držav glavne naslednje etične vrednote:

- nepristranskost,
- poštenost,
- zakonitost,
- spoštovanje ljudi,
- delavnost in prizadevnost,
- ekonomičnost in učinkovitost,
- dostopnost do stranke ter
- odgovornost.

Te splošne vrednote se, kot je razvidno, velikokrat spremenijo v zakonsko določena načela, ki naj bi jih javni uslužbenci spoštovali pri svojem delu in interakcijah z ostalimi ljudmi.

V upravni dejavnosti je okvir dela opredeljen z zakonitostjo ravnanja kot vrhovnim načelom. Vendar pa mora poleg normativne zapovedi kot del organizacijske kulture zaživeti tudi upravna etika kot notranji usmerjevalec individualne zavesti, zato moramo pri ugotavljanju uspešnosti uprav vključiti tudi etične kriterije. Ti kriteriji so na makro ravni – presojanje, kaj organizacija mora in česa ne sme storiti v okviru nacionalnega in mednarodnega interesa; na organizacijski ravni – obveznosti organizacije do različnih interesnih skupin ter usklajevanje konfliktov med njimi; ter na individualni ravni – skrb za dobrobit posameznika v organizaciji. S tem v zvezi govorimo o družbeno odgovorni organizaciji (Ferfila in Kovač 2000: 169).

K dobremu družbeno odgovornemu ravnanju v skladu z načeli pa je veliko pripomogel tudi Zakon o splošnem upravnem postopku iz leta 1999. Etika, ki naj bi bila vključena v upravni postopek, določa odnos uradne osebe do sebe kot moralne in pravične osebe in odnos do strank. V tem odnosu gre za uresničevanje pravic, obveznosti in pravnih koristi strank ter za posamične, splošne in posebne interese. Pri tem imajo pomembno vlogo temeljna načela upravnega postopka, ki pravice

strank v postopku varujejo neposredno in posredno v posameznih delih in s posameznimi členi (Bostič in drugi 1997: 30).

Zakon o splošnem upravnem postopku za velik del upravnega dela narekuje etično ravnanje prek temeljnih načel, strokovnega zastopanja stranke v postopku, pravil o izločitvi uradne osebe iz postopka, izrednih pravnih sredstev in določb o izvršbi.

Etične sestavine so predvsem pomembne v državah z mlado demokratično tradicijo in so bistvene pri reformah javne uprave, katerih cilj je odgovoren, učinkovit in prijazen upravni delavec, s katerim so zadovoljni tudi državljani. Ga. Hafner Urbančič meni, da se je (vsaj na njihovi občini Ilirska Bistrica) stanje spoštovanja in predvsem poznavanja načel sicer izboljšalo, vendar pa bo za popolno upoštevanje načel pri delovanju, potrebnega še nekaj časa.

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

Ena izmed bistvenih razlik med državami na prehodu in državami v zahodnem svetu je, da so v slednjih etična načela že tradicionalno vpeta v sistem javne uprave, medtem ko v nekdanjih socialističnih deželah proces sistemske preureditve še vedno poteka. Prav uradniška etika, ki je del tega procesa, je na spremembe najbolj občutljiva, hkrati pa je to področje najtežje sistemsko urediti in ga opredeliti z relativno togimi zakoni. Etične vrednote so namreč odvisne predvsem od posameznika, zato sta tudi reguliranje in nadzor izjemno otežena.

Vgrajevanje etičnih sestavin v ustavo in zakone ščiti državljane pred neetičnim obnašanjem javnih uslužbencev in je pomembno za ustvarjanje splošnega etičnega okolja. Posredno namreč vpliva na splošno obnašanje javnih uslužbencev in na razvijanje splošnih moralnih načel v zavesti državljanov. Slovenska ustavna ureditev

ima poleg demokratičnih zahtev, kot so varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokratične državne ureditve, javnega financiranja države in lokalne samouprave, varovanja ustavnosti in zakonitosti in podobno, tudi posebnosti, ki ji dajejo poseben pomen in ugled tudi drugod po svetu. Najvidnejša posebnost, ki je pomembna tudi z vidika etične javne uprave, je posebna zaščita italijanske in madžarske manjšine (Bostič in drugi 1997: 76). Tu sta, poleg uresničevanja drugih načel, jasno razvidni načeli enakopravnosti in nepristranskosti.

6.2.1 Raziskava o zadovoljstvu strank

V skladu s 17. členom Uredbe o upravnem poslovanju (Ur. l. RS 20/05) morajo organi, ki poslujejo s strankami, najmanj enkrat letno izvesti postopek ugotavljanja kakovosti storitev glede načina poslovanja javne uprave s strankami. Postopek ugotavljanja kakovosti se izvede na podlagi metodologije, ki jo določi minister, pristojen za upravo. Uredba določa le ugotavljanje zadovoljstva strank, medtem ko se zadovoljstvo zaposlenih ugotavlja kot eno od menedžerskih orodij. Zadovoljstvo zaposlenih bom obravnavala kasneje pri poglavju o spoštovanju načel javnih uslužbencev. Raziskavo je opravilo Ministrstvo za javno upravo v letu 2004, pri njej pa je sodelovalo 13600 strank na 58 upravnih enotah in 5 izpostavah.

Tabela 6.2.1.1: Kakovost dela v javni upravi

Raziskovalci so testirali kakovost v javni upravi oziroma v upravnih enotah na desetih področjih:

1. Urejenost prostorov, opreme in okolja.	6. Zaposleni vzbujaajo zaupanje pri strankah.
2. Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij.	7. Izvajanje storitev v skladu z obljubami (predvsem vsebinsko).
3. Ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev).	8. Pravočasnost izvajanja storitev.
4. Reševanje zadeve na enem mestu.	9. Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko.
5. Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve.	10. Pripravljenost pomagati uporabniku (stranki).

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2004): Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank v upravnih enotah, 19–22.

Uporabniki storitev, ki so izpolnili vprašalnik, so se za vsako od desetih področij lahko odločili, ali je dejansko stanje v skladu z njihovimi pričakovanji, ali pod ali pa nad pričakovanji. Obravnavala bom samo področja, ki se navezujejo na tematiko diplomske naloge in na katera lahko navežemo načela, ki sem jih prej opisovala.

Z načelom odprtosti do javnosti se povezujeta sestavini kakovosti dostopnost in razumljivost potrebnih informacij, kjer so raziskovalci odkrili, da sta na 4 upravnih enotah ti sestavini enaki pričakovanemu stanju strank, le na dveh sta bili višji od pričakovanega in na kar 57 upravnih enotah so se stranke odločile, da sta dostopnost in razumljivost potrebnih informacij mnogo nižji od tistega, kar so pričakovali.

Na načela uspešnosti, učinkovitosti in dobrega poslovanja s strankami (katerega bistvo je hitrost in ažurnost) bi lahko navezali dve lastnosti kakovosti. Pri ustrezni hitrosti reševanja postopkov je stanje slabo, to je enako kot pri prejšnji lastnosti. Na štirih upravnih enotah so se stranke odločile, da je stanje takšno, kot so ga pričakovale, na dveh je bilo stanje celo višje od pričakovanega in na 57 enotah je uporabnike pričakalo stanje, slabše od pričakovanega. Druga lastnost je pravočasnost izvajanja storitev, kjer pa se je pokazalo, da je stanje še slabše. Na kar 58 upravnih enotah so se vprašani odločili, da je stanje pravočasnosti slabše od pričakovanega, na dveh so pričakovali takšno stanje, kot je bilo dejansko in na treh so bili obravnavani bolje od pričakovanega.

Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve, je kazalec strokovnosti in o tej lastnosti kakovosti so stranke menile, da je na šestih upravnih enotah stanje enako pričakovanemu, samo na eni enoti je bilo stanje boljše ter kar na 56 je bilo dejansko stanje kakovosti nižje od pričakovanega stanja. K načelu strokovnosti bi lahko pripeli tudi vzbujanje zaupanja zaposlenih pri strankah, kjer so se uporabniki odločili, da je celo na petih upravnih enotah stanje boljše od pričakovanega, prav tako na petih menijo, da je stanje enako pričakovanemu in seveda na 53 enotah so se uporabniki odločili, da je stanje slabše od tistega, ki so ga pričakovali.

Tudi glede načela častnega ravnanja in načela pomoči neuki stranki, ki naj bi javni upravi dvigovalo ugled in kamor bi lahko štel tudi še sestavine kakovosti, kot so - kako se zaposleni individualno zavzamejo za stranko, pripravljenost pomagati stranki

in delovanje v skladu z obljubami, se slika ne popravi kaj dosti. Pri vseh treh lastnostih je bilo stanje pod pričakovanji uporabnikov v več kot 50 upravnih enotah! (Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank v upravnih enotah 2004).

Dejansko stanje v navedenih upravnih organih morda ni identično tistemu, ki je razvidno iz odgovorov uporabnikov storitev zgoraj, vendar pa je alarmantno, da so stranke nad storitvami razočarane v tako velikem obsegu. Tudi ni nujno, da so moje povezave lastnosti kakovosti z načeli sodobne javne uprave povsem pravilne, vendar menim, da večina (seveda laičnih) uporabnikov storitev prav tako misli, da so zaposleni skrajno nestrokovni, če jih recimo v oceni njihovega znanja in zaupanja vanje oceni tako negativno. Moj namen v prejšnjem odstavku pa je tudi bil predstaviti izključno poglede strank.

6.3 Uresničevanje etičnih vidikov in načel

Etični kodeks slovenskih javnih uslužbencev je dober primer izboljšanja razmer v slovenski javni upravi po reformi. Prvi etični kodeks so javni uslužbenci namreč dobili šele 18. januarja 2001, prej pa tak predpis v Sloveniji sploh ni obstajal.

Javni uslužbenci so predvsem zavezani, da delujejo v javno dobro, zato je etika upravnega dela ena osnovnih predpostavk. Kodeks pa je posledično eden od dejavnikov, ki določajo proces odločanja, čeprav je bolj splošne narave in ga je država morala sprejeti na priporočilo Sveta Evrope.

Brejc (2000: 69) pravi, da so »etični kodeksi potrebni tam, kjer formalna družbena regulativa in sankcije ne dosegajo želenega učinka«. Eno takšnih področij je prav gotovo tudi javna uprava in to, kot že omenjeno, še posebej v mladih demokratičnih državah, kjer ni tradicije demokratičnih vrednot.

Etični kodeks je v bistvu skupek pravil, vrednot oziroma kriterijev pravilnega obnašanja in ravnanja, ki se lahko nanaša na posameznika ali na določeno interesno skupino (kot so na primer javni uslužbenci), organizacijo ali družbo nasploh. Jelovac (1997: 34) piše, da je »moralni kodeks po definiciji skrbno izbrana, do določene mere

sistematično zbrana in jasno formulirana množica ocen, meril, maksim in norm, ki veljajo za praktična pravila pravilnega obnašanja posameznikov, oziroma kot vzorci vzornega vedenja in delovanja v določeni skupnosti».

Če bi se dosledno upoštevale in izvajale, bi imele etične norme večjo učinkovitost kot pravno predpisane. Zato ima etični kodeks velik pomen:

- ima usmerjevalno funkcijo za ravnanje javnih uslužbencev,
- promovira etično obnašanje,
- ima vlogo razreševalca dvomov ter s tem zmanjšuje negotovost v ravnanju,
- formalno ureja ravnanje javnih uslužbencev,
- opredeljuje načela in vrednote ter
- predvideva sankcije v primeru kršitev (Internet 1).

Etična pravila so odsev družbene stvarnosti, saj nastajajo s pretvarjanjem družbenih pravil v lastna načela. S svojim etičnim ravnanjem lahko javni uslužbenci prispevajo k oblikovanju bolj kakovostne vloge države v odnosu do državljanov. Učinkovito upravno delo pa je tudi pogoj za uresničevanje najpomembnejših družbenih ciljev in dogovorjenih politik.

Namen kodeksa je torej opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Kodeks pa je namenjen tudi seznaitvi javnosti z ravnanjem, ki ga imajo pravico pričakovati od javnih uslužbencev (Haček 2001: 112).

Nahtigal (2001) pravi, da je sprejem kodeksa pomemben iz naslednjih razlogov:

- kodeks celovito in s pomočjo temeljnih načel ter splošnih določb jasno in preprosto vzpostavlja nekatera bistvena pravila, ki jih mora zasledovati vsaka državna uprava, če želi zagotoviti zakonitost in strokovnost svojega dela ter ohraniti zaupanje javnosti;
- kodeks pomeni seštevek ključnih načel, po katerih se mora ravnati uprava v sodobnih demokratičnih ureditvah, je merilo, po katerem bo javnost presojala o uspešnosti dela javne uprave;

- vloga in namen Kodeksa je prispevati najprej k ozaveščanju samih uslužbencev in nato tudi širše zainteresirane javnosti o temeljnih načelih in pravilih, ki jih od vsake uprave smemo in moremo pričakovati.

V slovenski zakonodaji, natančneje v Zakonu o javnih uslužbencih, je etični kodeks še prav posebej omenjen, in sicer je v poglavju, kjer so opredeljene pravice in obveznosti, v 93. členu zapisano, da mora javni uslužbenec opravljati delo med drugim tudi v skladu s Kodeksom etike javnih uslužbencev. V poglavju o disciplinski odgovornosti pa zakon določa, da med lažje disciplinske kršitve spada tudi obnašanje, ki je v nasprotju s Kodeksom. V skladu z Zakonom o javnih uslužbencih pa je bila sprejeta tudi Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril, ki je po mnenju moje intervjuvanke dosledno spoštovana.

Ena izmed negativnih značilnosti Kodeksa je v tem, da ni jasnih in natančnih določil, ki bi morebiti omahljivemu uslužbencu, ki o neki stvari ni prepričan in je v dvomih, povedala, kaj narediti v konkretnem primeru. Vendar pa je tudi res, da je v kakršnem koli aktu nemogoče opredeliti vse možne situacije, ki se v praksi lahko zgodijo; kljub temu pa je Kodeks malce presplošen.

Vlada RS je Kodeks opredelila kot »priporočilo« Sveta Evrope in kot »pripomoček« pri ravnanju in odločanju, kar jasno nakazuje njegovo glavno pomanjkljivost, in sicer, da je preveč splošen in nedorečen.

Omenjeni Kodeks sicer velja za vse javne uslužbence, vendar pa znotraj javnega sektorja obstaja taka raznovrstnost poklicev, da so si na področjih mnogih izmed njih omislili kodekse posameznih poklicev, ki določajo njihova splošna moralno etična načela. Tako obstaja na primer Kodeks društva državnih tožilcev, Kodeks socialnih delavk in delavcev Slovenije, Kodeks policijske etike in ne nazadnje tudi Kodeks univerzitetnih profesorjev Slovenije. Ne glede na različne kodekse pa ti vsebujejo podobna načela, ki se osredotočajo na človeka, njegovo dostojanstvo, pravice ter spoštovanje (Internet 1).

Tudi najvišji funkcionarji v javni upravi pa so zavezani k spoštovanju posebnega etičnega kodeksa, h kateremu morajo pristopiti vsi kandidati za ministre in državne

sekretarje še pred svoji imenovanjem. Zavezati se morajo, da bodo delovali v skladu s temeljnimi vrednotami spoštovanja človekovega življenja in dostojanstva, svobode, poštenja, pravičnosti, solidarnosti in domoljubja. Svoje naloge pa morajo opravljati učinkovito, pošteno in prizadevno; z javnimi sredstvi pa ravnati gospodarno, tako da je z njihovo porabo dosežen čim boljši učinek.

Etična načela predstavljajo težnjo nove ureditve po izvedenih reformah. Sem spada tudi ustanovitev Kodeksa javnih uslužbencev, kar je v primerjavi s prejšnjim sistemom nedvomno dobrodošla sprememba in nadgradnja sistema javnih uslužbencev in posledično delovanja javne uprave na splošno. Pomanjkljivost pa je prav gotovo dejstvo, da je sistem sankcij v primeru kršitev Kodeksa nezadosten in nedosleden. Ostal je namreč na načelni ravni, kršitev etičnih načel pa je zgolj lažja disciplinska kršitev. Več o nadzoru in sankcijah pa v naslednjem poglavju.

6.3.1 Odnos delavcev javne uprave do etičnih vprašanj

Za potrebe svojega diplomskega dela sem uporabila že opravljeno mnenjsko raziskavo mag. Zore Noč, ki je bila vključena v istoimensko magistrsko delo Odnos delavcev javne uprave do etičnih vprašanj, bila pa je zelo relevantna tudi za mojo nalogo, saj je bila opravljena na velikem vzorcu 534 državnih uslužbencev v letu 2006.

Iz raziskave je jasno razvidno, da slovenski javni uslužbenci visoko cenijo etičnost, saj jih je kar 65 odstotkov odgovorilo, da je etičnost v državni upravi zelo pomembna, nadaljnja tretjina jih meni, da je pomembna, nihče pa ni odgovoril, da je nepomembna. Že ti odgovori nakazujejo, da je raziskovanje in obravnavanje etičnosti v javni upravi aktualno in potrebno (Noč 2006: 82). Če usmerimo pozornost še na dejavnike vpliva na etične standarde, javni uslužbenci pripisujejo največji pomen družini, na drugo mesto uvrščajo šolo, sledijo pa sredstva javnega obveščanja. Šele na četrtem mestu so se znašla vodstva organizacij oziroma njihovi nadrejeni.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev je glede na odgovore anketirancev v omenjeni raziskavi znan 72 odstotkom vseh vprašanih in le 15 odstotkov ni seznanjenih z njim,

kar je nad pričakovanji o seznanjenosti. Presenetljivo je tudi, da javni uslužbenci trdijo, da v kar 43% primerov etičnih dilem uporabijo kodeks, to je namreč relativno visok odstotek. Poleg tega pa še več kot polovica anketirancev meni, da bi s predavanji oziroma seminarji na to temo izboljšali etičnost v državni upravi. Za izboljšanje etičnega ravnanja namreč ni dovolj samo sprejetje zakonov in kodeksov. Javni uslužbenec mora poleg tega, da ve, kaj je nezakonito in neetično, vedeti tudi, kaj pomeni pozitivno etično obnašanje. Na izobraževanju mora biti seznanjen s splošnimi etičnimi načeli družbe in z etičnimi načeli, h katerim je usmerjena državna uprava (Noč 2006: 87). Morda bi to izboljšalo obstoječe stanje, saj kar dobra tretjina anketiranih meni, da danes ravnanje javnih uslužbencev ni bolj etično kot pred petimi leti. Najbolj zaskrbljujoč pa je podatek, da jih več kot polovica (56%) meni, da je nivo etike v državni upravi nizek, le tretjina (37%) pa jih meni nasprotno. Da je nivo zelo visok, ni odgovoril nihče.

Slednje mnenje bi lahko bilo v povezavi z naslednjim vprašanjem o obravnavi etike s strani medijev, saj več kot dve tretjini anketirancev menita, da mediji obravnavajo etiko negativno. To mnenje najbrž izhaja iz dejstva, da mediji veliko pozornosti namenjajo negativnim novicam in aferam, manj oziroma malo pa pozitivnim novicam in primerom (Noč 2006: 90).

Kljub vsemu pa so javni uslužbenci glede nekaterih vprašanj trdno etično odločeni, saj skoraj vsi (96,7%) menijo, da ni etično, če javni uslužbenec uporablja storitve državne uprave za osebno uporabo, prav vsi pa so proti odtujitvi sredstev upravnih organov za osebno uporabo, kot tudi proti poneverjanju računov za stroške, ne glede na znesek. Neetično se anketirancem zdi tudi izkoriščanje delovnega časa v organizaciji za osebne zadeve zaposlenih ter ravno tako obdarovanje nekoga (ali sprejemanje daril) v zameno za prednostno obravnavanje. Skoraj nihče od njih pa kot etično ne smatra prenosa krivde na sodelavca ali prevzemanje zaslug za delo, ki ga je opravil sodelavec. Malo manj strogi so pri oceni porabljanja dodatnega časa za kosilo, odmore itd., saj jih le 85 odstotkov meni, da to ni etično, ravno tako pa se 88 odstotkom vprašanih ne zdi etično zamolčati sodelavčevo kršenje zakona, kaj šele razkrivati zaupne informacije (97,3). Načeloma se tudi ne strinjajo s porabljanjem več časa za opravljanje dela, kot je potrebno, vendar jih je to kot neetično označilo le 80 odstotkov.

Ugotovimo lahko, da je nivo etike v javni upravi zadovoljiv, vendar obstajajo še vedno široka senčna območja, do koder še ni prišla komunikacija o etičnih načelih. Percepcija etike s strani uslužbencev je še vedno pod pričakovanji, posebej zaskrbljujoča pa je percepcija odnosov medijev do etičnih vprašanj v državni upravi. Potrebno bi bilo stalno izobraževanje in dopolnjevanje kodeksov, ki bi določali smernice razvoja in rešitve za posamezne dileme. Potrebno pa bi bilo tudi redno merjenje stališč javnih uslužbencev do etičnih vprašanj (Noč 2006: 124).

6.4 Kršitve načel in odgovornost

Pojma »odgovornost« in »nadzor« sta neločljivo povezana in določata funkcijo drug drugemu, saj je človek ponavadi odgovoren tistemu, ki ima nad njim nadzor. Če želimo obdržati dovezetnost javnih uslužbencev in upravnih organizacij do družbenega okolja, morajo biti podvrženi strogemu in natančnemu nadzoru. Pri tem je ključnega pomena predvsem tradicionalna vloga sodne, zakonodajne in izvršne veje oblasti pri nadzorovanju zakonitega obnašanja javnih uslužbencev.

Če namreč ni zakonsko določenega oziroma institucionalnega nadzora, ni več objektivne odgovornosti. V okvir tega institucionalnega nadzora pa spadajo nadrejeni, politični organi, sodišča, varuh človekovih pravic. Nadzor pa izvajata tudi civilna družba in mediji. Vendar pa obstaja tudi subjektivna odgovornost, ki je odvisna od posameznika in kamor štejemo samonadzor, strokovnost in etičnost.

Odgovornost javnih uslužbencev torej poteka na več ravneh. Poleg odgovornosti do samega sebe so pravno odgovorni spoštovati določeno zakonodajo. Zunanji formalni nadzor nad njimi izvajajo sodišče, Vlada in parlament – preko različnih komisij, medtem ko so mediji in civilna družba nosilci zunanjega neformalnega nadzora. Sodobni upravni sistemi zahtevajo dobro oblikovan nadzorni sistem, saj se le na ta način lahko omogoči izvajanje predpisov. Predpisi se lahko namreč tudi različno izvajajo in tolmačijo. Nadzor je torej potreben tudi zato, da se predpisi enotno uporabljajo v celotni javni upravi. Zato je smiselno oblikovanje enotnega sistema

javne uprave, v katerem veljajo skupna načela in pravila (zapiski Sodobni upravni sistemi).

Država ima pravico in dolžnost vplivati na etiko javnih uslužbencev, saj so to njeni uslužbenci, ki jo predstavljajo v javnosti in v njenem imenu razpolagajo z družbeno blaginjo, zato bi morala biti država najbolj zainteresirana za spoštovanje in dejansko izvajanje načel, ki jih je določila, ter za njihovo nadziranje.

Rakočević v svojem delu Državna uprava pojasnjuje, da je najpomembnejša in najbolj daljnosežna oblika upravnega nadzora, inšpekcijsko nadzorstvo. Potreba po takem nadzoru ni nikjer sporna. »Inšpekcijsko nadzorstvo je posebna oblika upravnega nadzorstva, v okviru katerega upravni organi nadzorujejo, kako državljani in organizacije spoštujejo in izvajajo zakone in druge predpise, pri čemer imajo vrsto pomembnih pravic in posegov.« (Rakočević 1991: 149).

Inšpekcijski nadzor opravljajo organi državne uprave in se razlikuje od nadzora, ki ga opravljajo drugi organi, predvsem sodišča. Inšpekcijski nadzor je ena od pomembnejših funkcij upravnih organov, zato mora biti posebej zakonsko urejena.

Vsak državljan pa lahko nepravilno ravnanje drugih (tudi organov javne uprave) posreduje varuhu človekovih pravic oziroma ombudsmanu, ki je institut, katerega premore večina razvitih držav. Vendar pa je ta oblika nadzora bolj kot ne sama sebi namen, saj pripombe in priporočila varuha niso pravno zavezujoče za nikogar. Glavno področje dela je obravnavanje pritožb, ki se nanašajo na kršenje človekovih pravic, kamor pa spada tudi neprimerno, neetično in seveda nezakonito delovanje javnih uslužbencev.

Posebno vlogo v slovenskem prostoru (ter tudi v ostalih modernih pravnih sistemih) ima pri nadzoru nad delom javne uprave ustavno sodišče, ki opravlja predvsem ustavno in zakonodajno presojo splošnih pravnih aktov, ki jih izdajo organi uprave – to so podzakonski predpisi in določbe (Internet 1).

V okviru splošnega upravnega postopka obstaja nadzor nad zakonitostjo konkretnih pravnih aktov, izdanih na prvi stopnji na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Gre

za instančni nadzor, ki ga nad konkretnimi upravnimi akti, izdanimi na prvi stopnji, izvaja upravni organ druge stopnje, ki lahko pritožbo zavrne ali pa spremeni konkretni upravni akt, ne more pa ga razveljaviti. Instančni nadzor se izvaja le nad tistimi konkretnimi pravnimi akti, ki še niso postali dokončni (Androjna 1992: 295). Hierarhični nadzor pa je tisti, ki ga drugostopenjski upravni organ izvaja nad dokončnimi konkretnimi pravnimi akti.

Sodni nadzor nad posamičnimi akti je zagotovljen v okviru upravnega spora pri Upravnem sodišču. Upravni nadzor je pomemben, kajti zgolj notranji nadzor med različnimi stopnjami upravnih organov ne daje zadostnega jamstva za zakonito reševanje upravnih stvari, saj med upravnimi organi obstaja določena stopnja solidarnosti in podobnosti glede interpretacije posameznih zadev. Sodni nadzor pa predstavlja večje zagotovilo za spoštovanje načela zakonitosti in načela enakosti pred zakonom. Državljeni torej lahko, če opazijo nepravilnosti v postopku delovanja javne uprave, sprožijo upravni spor, oziroma ko izčrpajo vsa pravna sredstva, lahko vložijo ustavno pritožbo.

Upravno sodišče ima sedež v Ljubljani, sodi pa tudi na zunanjih oddelkih v Celju, Kopru in Mariboru.

V pravni državi ima vsak posameznik možnost zaščititi svoje interese. Gre za pravico posameznika do pravnega sredstva, ki je temeljna civilizacijska pravica in hkrati pokazatelj stopnje demokratičnosti neke države. Pravica do pritožbe je urejena tudi v slovenski zakonodaji. Zakon o splošnem upravnem postopku v 13. členu določa, da ima stranka pravico do pritožbe zoper odločbo, izdano na prvi stopnji. » Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih stvareh ni dovoljena pritožba« (Jerovšek 2001: 18).

Notranji nadzor v javni upravi pa je kljub vsemu izrednega pomena. Ključen je predvsem pomen nadzora ministra nad organi v sestavi, kar zagotavlja povratni tok informacij. Ministrstvo naj bi imelo dostop do vseh relevantnih informacij (Trpin 2002).

Najvišji v hierarhični strukturi mora spodbujati odgovornost javnih uslužbencev do strokovno in etično opravljenega dela oziroma doseganja rezultatov. Nadzor

omogoča večjo verjetnost etičnega ravnanja in odkrivanja napak, kajti dober nadzor je tisti, ki že vnaprej onemogoča neetično ravnanje ali pa ga vsaj hitro odkrije. Samonadzor namreč, kljub temu, da je po mnenju nekaterih strokovnjakov najboljša in najbolj učinkovita oblika nadzora, ni za vsakogar dovolj. Potrebna je velika mera samokontrole in samokritičnosti za ovrednotenje svojih dejanj tudi z etičnega vidika.

OECD je na tem področju izdala poročilo, v katerem je težnja po zagotovitvi standardov, ki bi izboljšali možnost sodelovanja in pojav nepravilnosti tako s strani civilne družbe, kot tudi samih javnih uslužbencev (Internet 8). Osebi, ki napako prijavi, bi morala biti zagotovljena anonimnost, omogočena pa bi morala biti tudi zakonska zaščita za obvarovanje pred morebitnimi povračilnimi ukrepi in udarci. Prav tako pa bi bilo potrebno pripraviti pravno podlago za izvajanje notranjega nadzora, ki bi ga opravljal neodvisen organ. V Sloveniji tak organ še ne obstaja.

Ministrstvo za javno upravo opravlja upravno inšpekcijo glede izvajanja upravnih postopkov in nadzora nad racionalnostjo in učinkovitostjo, vendar jim pri tem primanjkuje osebja. Predvsem zato, ker bi morala upravna inšpekcija opravljati še dodatne naloge, kot so:

- analize,
- primerjave med planiranim in doseženim,
- ugotavljanje odmikov in analiziranje vzrokov zanje,
- predlaganje raznih ukrepov ter
- usmerjevanje v spremembe (Internet 11).

Računsko sodišče RS je še en nadzorni organ, ki pa je omejen zgolj na finančni nadzor. V skladu s standardi in usmeritvami izvaja revizije pravilnosti in revizije smotrnosti poslovanja neposrednih in posrednih uporabnikov javnih sredstev. Tu gre le za celotne organizacije in ne posameznike, vendar pa je ravno tako razvidno, kdaj ne delujejo učinkovito in ne gospodarijo dobro (Internet 3).

Primere neetičnega delovanja oziroma nespoštovanja načel javne uprave lahko raziskujejo tudi različne komisije, ki jih oblikuje državni zbor.

Kljub množtvu organov in institutov, ki imajo nadzorno funkcijo, pa si kot opazovalci ne moremo pomagati, da ne bi dobili občutka, da sistem nadzora ne deluje, kot bi moral. Najbolj očitno je to prav na simbolni ravni pri etičnem obnašanju in spoštovanju načel, kajti to področje je najbolj abstraktno in ga veliko ljudi še vedno ne razume kot enega od enakovrednih sestavnih delov javne uprave. Zato formalni nadzor, predvsem pa notranji nadzor (zaradi že omenjene solidarnosti in podobnosti interpretacij med organi) ne opravljata svojih nalog učinkovito.

Morda je pri vsem še najbolj uspešen neformalni nadzor medijev in javnosti. Predvsem prvi so pomembnejši, saj spremljajo delovanje javne uprave in njenih javnih uslužbencev ter s svojimi komentarji oblikujejo javno mnenje. Javno mnenje pa je izrednega pomena na volitvah, zato je vladajočim v interesu, da odpravijo ugotovljene nepravilnosti. Prav mediji so namreč največkrat tisti, ki prvi odkrijejo nezakonita in neetična ravnanja oziroma jih ljudje o tem obvestijo.

Na drugi strani pa bi morala tudi aktivna javnost oziroma družba nadzorovati delovanje javne uprave. Vendar že Švajger (2004: 14) pravi, da »civilna družba v Sloveniji nima velikega vpliva na družbeno dogajanje in s tem tudi ne na etičnost in moralnost uprave in njenih uradnikov«. Težava pa ni zgolj v premajhnem vplivu civilne družbe, temveč tudi v preveliki apatičnosti in nezanimanju ljudi do dogodkov na politični in javni sceni.

6.4.1 Kršitve in delo upravne inšpekcije v Sloveniji

Ministrstvo za javno upravo opravlja naloge na področju javne uprave, sistema javnih uslužbencev in plačnega sistema v javnem sektorju. Upravna inšpekcija deluje v okviru Ministrstva za javno upravo od 1.4.2005. Organizirana je kot Sektor za upravno inšpekcijo v okviru Direktorata za e-upravo in upravne procese. V Sektorju za upravno inšpekcijo opravljajo naloge upravnih inšpektorjev štirje upravni inšpektorji. Svoje naloge opravljajo na vseh področjih dela javne uprave, kjer je s predpisi določeno, da se uporabljajo predpisi, ki urejajo upravne postopke in predpisi

o upravnem poslovanju ter uporabljajo določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Internet 11).

Inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem predpisov o upravnem postopku ureja Zakon o splošnem upravnem postopku v členih 307 do 317. Nadzira se reševanje zadev v predpisanih rokih, izpolnjevanje pogojev glede strokovne izobrazbe, predpisi o stroških v upravnih postopkih in tudi delovanje po temeljnih načelih. Pooblastila upravne inšpekcije pri opravljanju nadzora ureja Zakon o državni upravi, in sicer v 73. členu. Upravni inšpektor ima pri opravljanju nadzorstva pravico in dolžnost odrediti, da se nezakovitosti in druge nepravilnosti ali pomanjkljivosti odpravijo v roku, ki ga sam določi in v ta namen začne in vodi postopek, izdaja upravne odločbe in izreka druge ukrepe (Internet 11).

Naslednji podatki za analizo so pridobljeni iz Poročila o delu upravne inšpekcije v letu 2005. V letu 2005 je upravna inšpekcija prejela 476 različnih prijav.

Po vsebini se prijave domnevnih kršitev nanašajo na naslednja področja:

- 238 prijav na neizvajanje Zakona o splošnem upravnem postopku in druge nepravilnosti v zvezi z izvajanjem splošnih ali posebnih upravnih postopkov;
- 152 prijav na neizvajanje Uredbe o upravnem poslovanju,
- 14 prijav na neizvajanje Zakona o dostopu do informacij javnega značaja,
- 31 prijav, ki ne sodijo v stvarno pristojnost delovanja upravne inšpekcije

Skupaj 476 prijav.

Prijave domnevnih kršitev, ki sodijo v pristojnost delovanja upravne inšpekcije, se nanašajo na naslednje organe:

- 58 prijav na Ministrstva,
- 121 prijav na organe v sestavi,
- 2 prijavi na Vladne službe,
- 60 prijav na Nosilce javnih pooblastil,
- 120 prijav na Upravne enote;
- 84 prijave na Občine.

Skupaj: 445 prijav.

V nadaljevanju predstavljam le nekaj pogostejših kršitev, ugotovljenih v letu 2005:

- Kršitev rokov za izdajanje konkretnih upravnih aktov, tako s strani prvostopenjskih in drugostopenjskih organov, ter tudi kršitve rokov, ki jih ZUP določa za poslovanje s prejetimi pritožbami (pošiljanje pritožb po preteku 15 dnevnega roka v reševanje drugostopenjskemu organu), kar predstavlja kršitev načela poslovanja s strankami, kjer naj bi jim bilo zagotovljeno čim hitrejša in čim lažje uresničevanje njihovih pravic.
- Uradnih dejanj pregledovanja in prepisovanja dokumentov, uradne osebe ne evidentirajo, kot je to predvideno v ZUP-u in Uredbi o upravnem poslovanju. Na tem področju je veliko kršitev, ker organi ne poznajo dovolj zakonodaje na tem področju, predvsem Zakona o upravnih taksah. Še vedno od strank zahtevajo izpolnjevanje nekakšnih vlog, ki so si jih organi izmislili po nepotrebnem, kar povzroča dodatno administriranje. Strankam pa pri tem zaračunajo takso za izpolnjeno vlogo, kar je v nasprotju z zakonom. Tu gre za kršitev načela strokovnosti, saj bi morali biti zaposleni v organih seznanjeni z zakonodajo, ki vpliva na njihovo področje dela.
- Ne-odstop vlog pristojnim organom, v primeru, ko prejemniki vlog, niso stvarno pristojni za vodenje upravnega postopka. Pri tem gre za pomanjkanje znanja o ravnanju z vlogami. Predvsem je problematično, ko mora organ odstopiti vlogo drugemu organu, ko tega ne sme storiti oziroma, ko organ ne ve, kaj bi z vlogo počel, ker ta ni jasna ali ni razumljiva. Spet naletimo na pomanjkljivo strokovnost in celo kršenje načela o delegiranju pristojnosti.
- Številne prijave in pritožbe se nanašajo na sprejem strank. Sprejemi strank so nekvalitetni in pomanjkljivi. Pri ministrstvih prevladujejo pritožbe nad tem, da niti nimajo uradnih oseb, namenjenih sprejemu strank, kjer gre zopet za kršitev načela dobrega poslovanja s strankami, usmerjenosti k uporabniku in tudi odprtosti do javnosti
- Še vedno prevladujejo pritožbe zaradi kršitve načela zaslišanja stranke. Uradne osebe, ki niso dovolj komunikativne in s slabim znanjem upravnega

postopka, se namenoma izogibajo tako ustnim obravnavam, kot dodatnim iskanjem stranskih udeležencev postopka, za kar so zadolžene po uradni dolžnosti.

- Tako pritožbe, kot ugotovitve upravne inšpekcije, se v veliki meri nanašajo na področje občevanja organov in strank. Še vedno je veliko primerov, ko stranke ne morejo kvalitetno podati vloge neposredno pri organu na zapisnik. Uradne osebe ne znajo ločiti oseb, ki le »prinašajo« vloge kot nekakšni dostavniki, od oseb, ki želijo vlogo osebno oddati, pa naj bo to že napisana vloga ali pa ustno podana na zapisnik. Taki primeri so še posebej zaznavni pri ministrstvih, kjer je največ kršitev načel odprtosti do javnosti, transparentnosti in dobrega poslovanja s strankami, predvsem kadar so to posamezniki.
- Nepravilna pravna podlaga pri izdajanju sklepov o zavržbi v primerih, ko stranka ne predloži zahtevanih dokazil in tudi napačen izrek, ko se odloča s sklepom, s katerim se odloči o strankini vlogi, za katero ni predložila zahtevanih dokazil. Na posameznih področjih uradne osebe ne vedo, kdaj je vloga popolna. To pa ima za posledico, da organ od stranke zahteva kot prilogo k vlogi nekaj, kar bi lahko in moral zahtevati šele v že uvedenem postopku. Vsekakor pod pojem strokovnosti spada dobro poznavanje lastnega področja dela, kar je očitno kršeno v omenjenem primeru.
- Dopisi za dopolnitev vlog so nepregledno sestavljeni. Med zahtevanimi dokazili so tudi dokazila, ki jih je upravni organ dolžan sam pridobiti. Nejasno so navedene posledice za stranke, če ne predložijo zahtevanih dokazil, kar je kršitev načela o zanesljivosti in predvidljivosti, saj stranka ne ve, kakšne posledice lahko pričakuje.
- Organi nimajo svetovalca za pomoč strankam, ki bi strankam dajal splošne informacije o poteku posameznih postopkov. Organi nimajo določenih in na vidnem mestu objavljenih uradnih ur, uradnih ur po telefonu ter poslovni čas organa. Tu je vidna pomanjkljiva oziroma slaba usmerjenost k uporabnikom, kot tudi netransparentnost in nezanesljivost.

- Organi nimajo kataloga informacij javnega značaja, katalogi informacij javnega značaja ne vsebujejo vseh zahtevanih podatkov, organi nepravilno vodijo postopek posredovanja informacije javnega značaja. Odprtost do javnosti in transparentnost delovanja sta močno kompromitirani tudi pri tej kršitvi.

Pri navedenih kršitvah velja izpostaviti kršitve določb o rokih, ki so predpisani za posamezna procesna opravila v upravnem postopku oziroma v Uredbi o upravnem poslovanju ter kršitve določb predpisov, ki imajo za posledico slabo strokovno delo na področju dela uprave in njeno neučinkovitost pri izvajanju predpisov.

6.5 Spoštovanje načel s strani javnih uslužbencev

Javni uslužbenci delujejo v spreminjajočem se okolju, so predmet vse večjih zahtev državljanov, hkrati pa imajo za svoje delo zaradi zahtev po zmanjševanju javne porabe omejena finančna, materialna in kadrovska sredstva. Kljub vsemu temu pa morajo pri svojem delu upoštevati načela delovanja, ki zagotavljajo etični odnos med javnimi uslužbenci in uporabniki njihovih storitev ter na ta način upoštevajo in spoštujejo človekovo osebnost in dostojanstvo

V interesu obeh oziroma vseh udeležencev v postopku je, da se načela spoštujejo, kajti stranka želi svoje pravice uveljaviti korektno in v najkrajšem možnem času, to pa v bistvu želi tudi uradnik, ki to nalogo opravlja, saj bo ob dobro opravljenem delu pohvaljen, morda denarno nagrajen ter ob dosledno učinkovitem delu hitreje predlagan za napredovanje. Košir pravi, da je izrednega pomena, da se v odnosu do stranke javni uslužbenec ne postavlja v nadrejen položaj, kar pomeni, da mora pravično in enakopravno obravnavati vsakega državljana. Njegova naloga pa je tudi, da uporabnike obvešča o ciljih in metodah dela upravnih organov. Torej, da jih obvešča o pravicah, ki jih imajo ter o pravilih samega postopka, v katerem so udeleženi (Košir 1997: 283).

Spoštovanje načel bi bilo teoretično lahko v popolnosti zagotovljeno, če bi bili vsi javni uslužbenci »idealni«, kar pomeni, da bi kazali intenziven interes za področje

svoje strokovnosti in bi imeli veselje do dela. Tako bi lahko razvijali svoje sposobnosti v izbranem poklicu in pri tem uživali, kar bi bilo brez dvoma produktivno. Vendar pa je vse našteje lastnosti pri vsakem posamezniku malce nerealno pričakovati. Poleg same osebnosti javnih uslužbencev pa pri doseganju takšnih idealov obstajajo tudi drugačne ovire. Izmed teh prednjači rutina. Mnogo opravil v različnih upravnih organizacijah je namreč rutinske narave (zapiski Sodobni upravni sistemi).

Nekatere uradnike, ki so v javni upravi zaposleni že vrsto let, gotovo tudi rutina ovira pri upoštevanju vseh načel, ki so prišla v ospredje šele po osamosvojitvi Slovenije oziroma po prehodu v nov demokratičen sistem. V svoji bolj formalni obliki pa so se pojavila šele po reformi javne uprave. Uslužbenec, ki eno in isto delo oziroma nalogo opravlja po enakem postopku večino svojega delovnega staža, bo le stežka spremenil svoj način delovanja.

Naslednji dejavnik, ki vpliva na spoštovanje načel, je slaba strokovna usposobljenost uradne osebe, predvsem če je bila oseba zaposlena oziroma sprejeta v službo še v prejšnjem sistemu, kjer se je dalo po poznanstvih ali kot uslugo pridobiti delovno mesto tudi brez ali z minimalno strokovno izobrazbo. Posledica tega so lahko nezakonite odločitve in izrazito podaljšanje postopkov, v prvi vrsti pa nezadovoljstvo strank pravi ga. Hafner Urbančič.

V odnosu do dela bi morali upravni uslužbenci dosledno upoštevati:

- moralne in etične norme pri pripravi gradiv za odločanje in za druge namene;
- moralne in etične norme pri upoštevanju pravnih podlag, na podlagi katerih se odloča o upravnih stvareh ter
- moralne in etične norme pri opravljanju nadzorstva nad uresničevanjem pravnih predpisov (Bostič 2000: 20).

Težava se lahko pojavi tudi pri nezadostni motiviranosti javnih uslužbencev za delo. Haček (2001: 111) pravi, da gre tudi tu za »interes uslužbenca do njegovega profesionalnega področja dela, do veselja za delo«. Vendar pa brez prave motivacije ne more biti pravega interesa, vsaj dolgoročno ne. Zato so v sodobnih javnih upravah demokratičnih držav v uporabi različna stimulatívna sredstva, ki so lahko pozitivna ali negativna. K prvim spadajo povišanja plač, druge denarne nagrade, pohvale in

različna odlikovanja, k slednjim pa sankcije, ki temeljijo na odgovornosti do dela, ki ga javni uslužbenec opravlja.

Včasih pa imajo tudi sami uporabniki neprimeren odnos do javnih uslužbencev, kar vpliva tudi na slednje, čeprav bi morali v vsaki situaciji ohraniti profesionalen odnos do stranke. Te so namreč nič kolikokrat prepričane, da javni uslužbenec odloča ne le na podlagi zakona, temveč tudi po svoji lastni volji (Bostič 1994: 31). To prepričanje seveda v večini primerov ne drži, saj so poleg etičnih vrednot, ki jih uslužbenci premorejo, pri svojih dejavnostih tudi stalno nadzorovani. Res pa je, da so stranke postavljene pred dejstvo, ko potrebujejo neko upravno storitev, saj nimajo možnosti izbire, kje bi to storitev lahko uresničile. Državne upravne institucije imajo na tem področju monopol, zaposleni v njih pa so, kakršni so. Ravno zato se toliko dela na etičnem obnašanju in ravnanju ter obveznem spoštovanju načel javnih uslužbencev. »Upravni uslužbenci kot javni uslužbenci morajo pri svojem delovanju upoštevati tako osebne interese državljanov, kot tudi splošne družbene interese« (Bostič 2000:19).

Od javnih uslužbencev se zahteva lojalnost do upravne organizacije, v kateri so zaposleni – spoštovati morajo cilje, naloge, delovne metode in vrednostne kriterije te organizacije. Vendar pa tudi javni uslužbenci ne bi smeli za vsako ceno podpirati odločitev upravne organizacije, v kateri delajo, če menijo, da niso etične (Bostič in drugi 1997: 73). Tu se zopet pojavi problem bojazni zaposlenih pred svojimi nadrejenimi in možnimi povračilnimi ukrepi, v primeru, da morebitne nepravilnosti prijavijo. Obstaja celo strah pred izgubo zaposlitve, zato uradnik včasih raje prekrši načelo ali dve, kot da bi ostal brez dela.

Zelo kompleksni in mnogokrat neprimerni pa so tudi medsebojni odnosi med sodelavci znotraj upravne organizacije. Zdrava tekmovalnost se velikokrat prelevi v nevzdržno rivalstvo, kjer je dovoljeno vsako sredstvo za doseg želenega cilja, ki je največkrat napredovanje. Takšno rivalstvo se največkrat pojavlja med zaposlenimi na enakih delovnih mestih in se posledično na ta način krši spoštovanje dostojanstva, osebne integritete in dobrega imena sodelavcev, kar je ravno tako nesprejemljivo kot enak odnos do strank.

6.5.1 Raziskava o zadovoljstvu javnih uslužbencev

Raziskava je nadaljevanje že zgoraj obravnavane raziskave in bo bolj podrobno prikazala, kakšen odnos imajo sami zaposleni do svojega dela in sodelavcev. Odgovore bom poskušala analizirati v povezavi z načeli javne uprave. Raziskavo je opravilo Ministrstvo za javno upravo v letu 2004 v 57 upravnih enotah po državi. Sodelujoči so imeli možnost izraziti stopnjo strinjanja s posameznimi trditvami, pri čemer je odgovor 1 pomenil, da se s trditvijo sploh ne strinjajo, 5 pa, da se popolnoma strinjajo.

V tabeli so navedene trditve in najpogostejši odgovori o strinjanju z njimi s strani anketiranih upravnih delavcev.

Tabela 6.5.1.1: Zadovoljstvo zaposlenih v upravnih enotah

1. Menim, da sem v naši upravni enoti del harmonične sredine. – ocena 3 (se strinjam)= 43,1%,
2. Vsak posameznik v naši upravni enoti prispeva k uspehu enote. – ocena 5 (popolnoma se strinjam)= 33,3%,
3. Moja dolžnost je, pomagati sodelavcem, da lahko dobro opravijo svoje delo. – ocena 5 (popolnoma se strinjam)= 44,7%,
4. S sodelavci mnogo bolj sodelujem, kot tekmujem. – ocena 5 (popolnoma se strinjam)= 52,6%,
5. Menim, da sem pomemben član naše upravne enote. – ocena 3 (se strinjam)= 36,0%,
6. Pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben-a dobro opravljati. – ocena 5 (popolnoma se strinjam)= 39,3%,
7. Naša upravna enota zaposluje ljudi, ki so usposobljeni za svoje delo. – ocena 3 (se strinjam)= 42,6%,
8. Pri delu imam na voljo sredstva, ki so potrebna, da ga dobro opravim. – ocena 3 (se strinjam)= 36,1%,
9. Mnogo časa porabim, ko rešujem probleme, ki ne sodijo v mojo pristojnost. – ocena 2 (se ne strinjam)= 37,7%,
10. Pri svojem delu imam vse možnosti, da resnično zadovoljim potrebe strank. – ocena 3 (se strinjam)= 38,8%,

11. Zaradi preštevilnih istočasnih zahtev strank včasih ne opravim dela, kot bi moral-a. – ocena 2 (se ne strinjam)= 38,6%,
12. Ena od težav pri mojem delu je, da sem včasih odvisen-a od dela sodelavcev. – ocena 3 (se strinjam)= 33,2%,
13. Predpostavljeni ocenjuje moje delo tudi glede na to, kako sodelujem s strankami. – ocena 3 (se strinjam)= 37,2%,
14. Na naši UE posebej stimulirajo prizadevanje za uspešno reševanje postopkov. – ocena 2 (se ne strinjam)= 32,1%,
15. Preobremenjen-a sem z evidencami in papirji, ki otežujejo učinkovitost dela. – ocena 3 (se strinjam)= 33,3%,
16. Na naši UE je obseg rešenih zadev pomembnejši od kakovosti izvedbe. – ocena 2 (se ne strinjam)= 32,9%,
17. Jaz in nadrejeni smo istih misli o tem, kako naj bi opravljal-a svoje delo. – ocena 3 (se strinjam)= 42,3%,
18. Nadrejeni mi dajejo primerne informacije o tem, kaj bi moral-a delati. – ocena 3 (se strinjam)= 38,5%,
19. Občutek imam, da ne razumem vsebine (narave) storitev, ki jih opravljamo na UE. – ocena 2 (se ne strinjam)= 44,2%,
20. Imam vse možnosti, da sledim spremembam, ki vplivajo na moje delo. – ocena 3 (se strinjam)= 42,7%,
21. Mislim, da so mi na UE omogočili zadostno strokovno usposabljanje. – ocena 3 (se strinjam)= 36,0%,
22. Zadovoljen-a sem s svojim delovnim mestom. – ocena 3 (se strinjam)= 39,3%,
23. Sposoben-a sem več, kot se od mene zahteva. – ocena 3 (se strinjam)= 43,2%,
24. Pogosto se zavzamem za stranke. – ocena 5 (popolnoma se strinjam)= 32,5%,
25. Organizacija dela na mojem delovnem mestu je primerna. – ocena 3 (se strinjam)= 40,2%,
26. Vem, katerim vidikom mojega dela dajejo predpostavljeni največji poudarek pri oceni moje uspešnosti. – ocena 3 (se strinjam)= 34,8%.

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2004): Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank na upravnih enotah, 4 – 5.

Iz opravljene ankete med zaposlenimi na upravnih enotah lahko sklepamo, da se načela upoštevajo in izvajajo zadovoljivo. Javni uslužbenci so namreč prepričani, da je večina med njimi dobro strokovno usposobljena (trditev 7) ter da jim upravna enota omogoča še celo nadaljnje strokovno usposabljanje (trditev 21), večina je celo prepričana, da so sposobni več, kot se od njih zahteva (trditev 23). Tudi s svojo učinkovitostjo so zaposleni zadovoljni, saj menijo, da je organizacija dela primerna (trditev 25), da imajo na voljo vsa sredstva, ki jim zagotavljajo dobro opravljeno delo (trditev 8), strinjajo se tudi s tem, da imajo vse informacije, ki jih potrebujejo in da imajo možnosti slediti spremembam, ki nastajajo (trditev 18 in 20). Težave se pojavijo le pri dejstvu, da so javni uslužbenci včasih odvisni od dela sodelavcev (trditev 12) ter da so preobremenjeni z raznimi evidencami in papirji, ki včasih otežujejo učinkovitost dela (trditev 15). Usmerjenost k uporabniku in poslovanje s strankami sta po mnenju zaposlenih dobra, saj pravijo, da imajo pri svojem delu vse možnosti, da zadovoljijo potrebe strank (trditev 10) ter da se pogosto zavzamejo za stranke (trditev 24). Tudi načelo kariere se izvaja dosledno, saj je napredovanje v očeh uslužbencev očitno korektno in dosledno, saj jih večina meni, da so z nadrejenim enakega mnenja o načinu opravljanja dela (trditev 17), da vedo katerim vidikom njihovega dela dajejo nadrejeni največji poudarek pri oceni uspešnosti (trditev 26) ter da ocenjujejo tudi njihovo poslovanje s strankami (trditev 13). Poleg tega pa je večina zadovoljna s svojim delovnim mestom (trditev 22).

Če pa se bolj podrobno posvetimo strokovni usposobljenosti, vidimo, da je slika malce drugačna, saj so na vprašanje, ki izkazuje in ugotavlja pomen znanja na delovno uspešnost, zaposleni odgovorili:

- **74,7%** anketiranih meni, da ima dovolj znanja,
- **17,0%** anketiranih meni, da jim primanjkuje ozko strokovno znanje,
- **4,5%** anketiranih meni, da jim primanjkuje splošno znanje,
- **2,2%** anketiranih je odgovorilo z drugo in
- **1,6%** anketiranih na vprašanje ni odgovorilo.

Ti rezultati se v splošnem skladajo z zgornjimi odgovori o strokovnosti, vendar pa je skoraj dvajset odstotni delež tistih, ki menijo, da jim primanjkuje ozkega

strokovnega znanja tudi kar velik. Glede ciljev upravne enote v procesu dela so anketirani kot najpomembnejši cilj v procesu dela določili zadovoljevanje potreb uporabnikov, kar pojasnjuje tudi trditev v sklopu konfliktnosti med nalogami. Trditev "na naši UE je obseg rešenih zadev pomembnejši od kakovosti izvedbe" je večina zaposlenih ocenila z oceno 2, kar pomeni, da se z njo ne strinjajo. Najmanj pomemben cilj po mnenjih anketiranih pa je pravičnost, kar ni ravno v skladu z načeli sodobne javne uprave (Poročilo zadovoljstvu zaposlenih in strank na upravnih enotah 2004).

7. ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi je bil moj namen natančno opredeliti načela, ki se pojavljajo v slovenski javni upravi, nekatera zakonsko določena in druga le kot etične norme, ter ugotoviti, kako so ta načela uresničena.

Z reformo javne uprave je bilo sprejetih veliko novih zakonov in uredb, ki so poslej formalno pravno določali načela. Pred reformo nekatera izmed načel sploh niso bila opredeljena. Reforma se je namreč nanašala na organizacijske in vsebinske spremembe ter na uvajanje novih načinov dela. Ravno načela so tu igrala pomembno vlogo, saj lahko le njihovo dosledno upoštevanje pripelje do uresničevanja vseh sprememb reforme ter do izpolnitve zahtev uporabnikov javnih storitev po učinkovitem, hitrem in bolj kakovostnem izvrševanju nalog in storitev.

Prvo navedeno hipotezo v tej diplomski nalogi o opaznem izboljšanju spoštovanja načel javne uprave po reformi, lahko potrdim, saj že celoten paket reformnih zakonov vsebuje v skoraj vsakem izmed njih (Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o javnih agencijah) niz načel, ki jih zaposleni v javni upravi morajo spoštovati. Morajo že zato, ker so zakonsko določena, zakonitost pa je sicer vrhovno načelo delovanja javne uprave. Vendar pa je dejstvo, da povsem vsa načela nikoli ne morejo biti zajeta v zakonodaji, kajti zakonodajalec ne more predvideti prav vseh možnih konkretnih situacij, ki se pri upravnem delu lahko pojavijo. Tu pridejo v ospredje etika in vrednote posameznika, ki se morajo ujemati z etiko in cilji organizacije, znotraj katere zaposleni delujejo.

Menim, da je v slovenski javni upravi to do dokaj visoke mere zagotovljeno, kar se mi je potrdilo tudi v opravljenem intervjuju.

S tem mojim mnenjem pa so se strinjali tudi javni uslužbenci sami, saj so se v svojih odgovorih v večini strinjali s trditvijo, da imajo enake cilje kot njihovi nadrejeni (torej kot organizacija) ter da se z njimi povsem strinjajo o načinu dela. Poleg tega so javni uslužbenci večinoma tudi ustrezno strokovno izobraženi, dana pa jim je tudi možnost nadaljnega dodatnega strokovnega usposabljanja. Vse našteto pa vodi do sposobnega in zadovoljnega delavca, ki svoje delo (s tem tudi načela delovanja) spoštuje in ga posledično opravlja učinkovito.

Sami uporabniki pa nad storitvami niso bili tako navdušeni. Korektno, hitro in učinkovito opravljene storitve posredno pomenijo tudi dosledno upoštevanje načel. Po mnenju anketiranih strank v slovenskih upravnih enotah pa tega ni bilo, saj je bilo dejansko stanje kakovosti v veliki večini primerov pod pričakovanji uporabnikov storitev. To pa je lahko tudi posledica nerealnih pričakovanj vsaj glede hitrosti dela, saj se mora uradnik kljub vsemu posvetiti vsaki stranki posebej in vsaki specifični nalogi posebej, če želi delo opraviti kakovostno, kar se od njega tudi pričakuje. Zato še vedno vztrajam pri potrditvi moje prve hipoteze, v bran katere bi navedla še dejstvo, da zaposleni sami sebe ocenjujejo kot korektne (velikokrat se prav posebej zavzamejo za kakšno stranko), strokovno usposobljene ter relativno hitre pri svojem delu. Konec koncev le oni dobro vedo, kaj vse je pravzaprav potrebno storiti za uspešno opravljeno nalogo.

Tudi sprejem Etičnega kodeksa javnih uslužbencev je bil izredno pozitiven korak k večjemu in boljšemu uveljavljanju oziroma spoštovanju načel in ostalega etičnega vedenja na splošno, ta pa je bil ravno tako sprejet v okviru reforme.

Na drugi strani pa moram mojo drugo hipotezo zavrniti. V poglavju o nadzoru smo namreč ugotovili, da obstaja veliko vzvodov nadzora. Že samonadzor zaposlenega je v večini primerov zadosten mehanizem, ki prepreči, da bi prihajalo do morebitnih nepravilnosti. Potem je tu še zaposlenemu neposredno nadrejeni, ki svoje uslužbenke prav tako nenehno nadzira, v notranji nadzor spada še organ druge stopnje, če je bila neka odločba izdana na prvi stopnji. Stranka ima tako kadarkoli

pravico do pritožbe. Nikakor pa ne smemo pozabiti na inšpekcijski nadzor upravnih inšpektorjev, ki preverjajo morebitne napake. In ob kritikah notranjega nadzora, da je znotraj podobnih upravnih organov preveč solidarnosti med njimi in preveč enakih interpretacij spornih zadev, je tu še zunanji nadzor, tako formalni kot neformalni.

Sodni nadzor prek Upravnega sodišča ter ob pritožbah tudi prek Ustavnega sodišča je prav tako dejstvo, ki ga ne smemo jemati zlahka. V končni fazi pa so tu še javnost in mediji kot akterji zunanjega neformalnega nadzora, ki pa je kljub svoji neformalnosti velikokrat lahko celo najbolj učinkovit. Mediji so namreč vedno na preži za različnimi nepravilnostmi in s svojimi prispevki oblikujejo javno mnenje, ki je za celotni javni sektor izrednega pomena.

Tudi sankcije v primeru kršitev niso tako nedolžne, kot bi si morda mislili. Res je, da spada kršitev načel še vedno med lažje disciplinske prekrške, vendar lahko ob ponovitvah ti prekrški rezultirajo tudi v stagniranje ali celo nazadovanje na delovnem mestu, izgubo položaja ali v najhujšem primeru prenehanje delovnega razmerja. Javni uslužbenec pa je lahko tudi denarno kaznovan.

Za konec lahko torej ugotovim, da je nova post reformna zakonodaja dobra in povsem primerna in da lahko ob njenem doslednem upoštevanju predvsem s strani zaposlenih v javni upravi pa tudi uporabnikov javnih storitev v prihodnosti računamo na javno upravo, ki bo delovala po načelih in drugih etičnih vrednotah ter si bo s tem tudi v javnosti pridobila mnogo večji ugled.

8. LITERATURA

KNJIGE, ČLANKI IN ZBORNIKI

- Androjna, Vilko (1992): *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Bostič, Alojz, Košir, Matej, Rajh, Vekoslav (1997): *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco d.o.o.
- Bostič, Alojz (2000): *Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Založba Mondena.
- Brejc, Miha (1995): Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi, *II. Srečanje upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava, Zbornik referatov*, 43–50. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Brejc, Miha (2004): *Ljudje in organizacije v javni upravi*, Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37(2), 264–278.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2001): Organiziranost in učinkovitost občinske uprave – Primer mesta Ljubljana. *Teorija in praksa* 38(3), 395–411.
- Brezovšek, Marjan : *Predavanja pri predmetu javna uprava 2001/ 2002*.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 37(4), 691–704.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2004): *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač (2000): *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ferfila, Bogomil (ur.), Kovač, Polonca, Žurga, Gordana, Klinar, Igor, Plaznik, Aneta (2002): *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Golija, Martina (2005): *Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) v Sloveniji*: diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Horvat, Mitja (2002): *Predavanja pri predmetu Upravno pravo in upravni postopek*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hunik, R.B.M. (1998): Transparency and Public Administration Reform. *Javna uprava* 34(2), 281–292.
- Jelovac, Dejan (1998): *Poslovna etika*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Študentska organizacija Univerze.
- Jerovšek, Tone (2001): Pravica do pravnega sredstva in sodnega varstva. *Zbornik znanstvenih razprav*, 13–35. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Košir, Matej (1997): Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji, V Brezovšek, Marjan (ur.): *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, 281–291. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Kovač, Polonca (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37(2), 279–293.
- Kovač, Polonca, Stanonik, Bojan (2000a): Reforma slovenske javne uprave - interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa* 37 (2), 316–329.
- Kovač, Polonca (2002): Sistemske novosti Zakona o državni upravi. *Zbornik referatov, IX. dnevi slovenske uprave*, 213–232. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Kovač, Polonca (2002a): Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39(6), 1037–1047.
- Kren, Sanja (2004): Načela organiziranja in delovanja javne uprave. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.): *Upravna kultura*, 43–73. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Leon, Linda De (2003): On acting Responsibility in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility. V: Guy, B. Peters, Jon, Pierre: *Handbook of Public Administration*. London, New Delhi: Sage, Thousand Oaks.

- Noč, Zora (2006): *Odnos javnih uslužbencev do etičnih vprašanj*: magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Osborne, David, Gaebler, Ted (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison - Wesley Publishing Company.
- Pirnat, Rajko (1994): Etika uprave v postsocializmu. V: Videtič, Jernej, Senčar, Igor (ur.): *Zbornik Slovenija – vrednote in prihodnost*, 55–67. Ljubljana: ŠOU, Slovenski akademski klub.
- Ploštajner, Zlata (2002): *Upravni personal 2002/2003. Študijsko gradivo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ploštajner, Zlata (2003): *Predavanja pri predmetu Sodobni upravni sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ploštajner, Zlata (2003): *Predavanja pri predmetu Upravni personal*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rakočevič, Slobodan, Bekeš, Peter (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Rudež, Suzana (2003): *Reforma javne uprave – Razvoj na področju kakovosti in poslovne odličnosti v državni upravi RS*: diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- Shafritz, Jay M, Russell, W (1997): *Introducing Public Administration*. New York.: Longman cop.
- Sigma papers (1998): *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*. No. 23. Pariz: OECD.
- Sigma papers (1999): *European Principles for Public Administration*. No. 27. Pariz: OECD.
- Sigma papers (2001): *Improving policy instruments through impact assessment*. No. 31. Pariz: OECD.
- Stanonik, Bojan (2000): Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. *Teorija in praksa* 37(2), 294–315.
- Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
- Šturm, Lovro (1996): Diskrecijski upravni akti. *Javna uprava* 32(4), 499–529.
- Šturm, Lovro (1998): *Omejitev oblasti: Ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.

- Švajger, Franjo (2004): Etika v javnem življenju in v državni upravi. V: *Dignitas* 23/24, 98 – 116.
- Trpin, Gorazd (1996): Zakon o upravi. *Upravni zbornik*, 35–71, Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Trpin, Gorazd (1997): Strateški vidiki reforme javne uprave. *Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole*, 2–18. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Virant, Grega (1999): Novejši pogledi na zakonitost delovanja uprave. V: *Dnevi slovenske uprave, Portorož, 1999: Zbornik referatov*, 95-113. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane (2001): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Žurga, Gordana (2000): *Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, Gordana (2003): *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003. Zbornik referatov*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

PRAVNI VIRI:

- *Ustava Republike Slovenije 1991*. Ljubljana: Uradni list RS 33, 42/1997, 66/2000. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (3. februar 2006).
- *Zakon o državni upravi* (2002). Ljubljana: Uradni list RS 52, 56/2003, 45/2004. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200252&stevilka=2526> (15. marec 2006).
- *Zakon o javnih uslužbencih* (2002). Ljubljana: Uradni list RS 56, 23/2005, 113/2005. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2759> (15. marec 2006).

- *Zakon o splošnem upravnem postopku* (1999). Ljubljana: Uradni list RS 80, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199980&stevilka=3777> (6. april 2006).
- *Zakon o inšpekcijskem nadzoru* (2002). Ljubljana: Uradni list RS 56. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2758> (15. marec 2006).
- *Zakon o upravi* (1994). Ljubljana: Uradni list RS 67, 20/1995. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO367.html (23. februar 2006).
- *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev* (2001). Ljubljana: Uradni list RS 8. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474> (15. marec 2006).
- *Uredba o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti* (2003). Ljubljana: Uradni list RS 58. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_URED2823.html (23. februar 2006).
- *Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril* (2003). Ljubljana: Uradni list RS. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_URED2822.html (23. februar 2006).
- *Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami* (2001). Ljubljana: Uradni list RS 22, 81/2003, 20/2005. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_URED1180.html (23. februar 2006).

INTERNETNI VIRI:

- Internet 1: Nahtigal, Matjaž (2001): *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev – uvajanje minimalnih evropskih standardov*. Dostopno na <http://www.gov.si/ksv/mar2001.htm#mnahtigal> (21. januar 2006).
- Internet 2: Smith, Roger (1998): *The shift from old public administration to new public management*. Dostopno na <http://www.academon.com/lib/paper/9605.html> (7. marec 2006).

- Internet 3: Ministrstvo za javno upravo (2006): *Portal e-uprave Republike Slovenije*. Dostopno na <http://e-gov.gov.si/e-uprava/indeks.htm> (15. februar 2006)
- Internet 4: Evropski inštitut za javno upravo (2006): *Letno poročilo 2005*. Dostopno na <http://eipa.eu/UserFiles/File/AnnualReport/AnnualReport.htm> (23. januar 2006).
- Internet 5: Vlada Republike Slovenije (2006). Dostopno na <http://www.gov.si/> (3. april 2006).
- Internet 6: Žurga, Gordana (2001): *Kakovost in poslovna odličnost v državni upravi RS. Kadrovske informacije* 2(1). Dostopno na <http://www.gov.si/ksv/mar2001.htm> (15. februar 2006).
- Internet 7: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (2006). Dostopno na: <http://www.oecd.org/home/> (7. marec 2006).
- Internet 8: Štriker, Marijan (2005): *Splošni upravni postopek: priročnik za udeležence seminarja*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti (20. april 2006).
- Internet 9: Ministrstvo za javno upravo (2004): *Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank na upravnih enotah od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2004*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/OAO/vseUE2004.doc (20. april 2006).
- Internet 10: Ministrstvo za javno upravo (2005): *Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2005*. Dostopno na [http://www.mju.gov.si/.../pageuploads/mju_dokumenti/doc/POROCILO_O_DELU UPRAVNE INSPEKCIJE V LETU 2005.doc](http://www.mju.gov.si/.../pageuploads/mju_dokumenti/doc/POROCILO_O_DELU_UPRAVNE_INSPEKCIJE_V LETU 2005.doc) (20. april 2006).
- Internet 11: Ministrstvo za javno upravo (2006): *Usmerjenost k uporabniku*. Dostopno na <http://www.mju.gov.si/index.php?id=222> (20. april 2006).
- Internet 12: Ministrstvo za javno upravo (2006): *Pomembni dokumenti*. Dostopno na <http://www.mju.gov.si/index.php?id=32> (20. april 2006).
- Internet 13: Ministrstvo za javno upravo (2006): *Etični kodeks Vlade RS*. Dostopno na <http://www.mju.gov.si/index.php?id=194> (21. april 2006).

- Internet 14: Ministrstvo za javno upravo (2006): Za javne uslužbence, *Načela izvrševanja javnih nalog*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbence/ (21. april 2006).

9. PRILOGA

VPRAŠANJA ZA INTERVJU:

- Kako bi ocenili trenutno stanje v slovenski javni upravi na področju spoštovanja načel sodobne javne uprave?
- Kakšno je bilo to stanje pred izpeljavo reforme oziroma pred sprejetjem nove zakonodaje?
- Se vam zdi, da se je situacija s sprejetjem novega Zakona o državni upravi in Zakona o javnih uslužbencih izboljšala in torej zaposleni bolj spoštujejo načela?
- Ali se vam zdi nadzor nad delovanjem javnih uslužbencev in njihovim spoštovanjem načel javne uprave zadosten?
- So po vašem mnenju sankcije, ki morebitnim kršitvam sledijo, v svojem obsegu in vsebini zadovoljive oziroma primerne?
- Se te sankcije sploh dejansko in dosledno izvajajo?
- Ali so postala tudi bolj menedžersko usmerjena načela NUJS integralni del praktičnega delovanja v slovenski javni upravi?
- Se je odnos javnih uslužbencev, predvsem uradnikov, do strank po reformi izboljšal in ali posledično opažate tudi večje zadovoljstvo strank z vašim delom?
- Se vam zdi, da javni uslužbenci opravljajo svoje delo tudi v skladu z Etičnim kodeksom ter ali so sploh v zadostni meri seznanjeni z njim?
- So v katerih segmentih delovanja ali v miselnosti javnih uslužbencev še vedno morda prisotni ostanki prejšnjega režima oziroma stari miselni vzorci (možnost superiornega in arogantnega vedenja do strank zaradi monopolnosti)?