

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sonja Velkavrh

**ETIKA JAVNIH USLUŽBENCEV  
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sonja Velkavrh  
Mentor: Doc. dr. Miro Haček

**ETIKA JAVNIH USLUŽBENCEV  
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

## ETIKA JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Osamosvojitve Slovenije je pomenila tudi reformo javne uprave. Začelo se je obdobje novega upravljanja javnega sektorja, kateri v birokratsko in rigidno javno upravo vpeljuje pozitivne elemente iz upravljanja in delovanja privatnega sektorja. Razvoj slovenske javne uprave je šel v smeri izboljšanja kakovosti in učinkovitosti storitev in prijaznosti le-te tako do njenih uporabnikov kot njenih uslužbencev. Temelj reforme sta Zakon o javnih uslužbencih in Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki pa na področju etičnosti, ki bi morala biti osnovna sestavina javnega upravljanja, v praksi nista najbolje zaživela. Vsem formalno-pravnim spremembam, ki so sledile, naj bi sledile tudi spremembe 'v glavah' javnih uslužbencev in nenazadnje tudi državljanov. Čeprav v teoriji velja, da za sistem javne uprave veljajo tri osnovne ravni in se simbolna raven, vzpostavi sama od sebe, spontano takrat ko sta že vzpostavljeni instrumentalna in personalna raven, je potrebno, z vzpodbudami, zgledi, učinkovitimi sankcijami zavestno višati nivo simbolne ravni. Če za tovrstna dejanja ni volje, predvsem politične, obstaja velika verjetnost, da se v javni upravi dogajajo koruptivna in kakršnakoli druga neetična ravnanja. Potrebna so preventivna dejanja, kot so izobraževanja in usposabljanja, ki bodo javnemu uslužbencu zagotavljala ne samo poklicno ampak tudi osebno rast. Pomemben je tudi učinkovit sistem disciplinskih sankcij, ki kaznuje neetična, koruptivna ali celo kriminalna dejanja.

### **Ključne besede:**

etika, javna uprava, korupcija, etična infrastruktura.

## ETHICS OF CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA

The independence of Slovenia has brought forward a reform of the Public Administration. A period of a new way of managing the public sector has begun, which includes the introduction of positive elements from managing and operating the private sector into the bureaucratic and rigid Public Administration. The development of the Slovenian Public Administration went in the way of improving the quality and efficiency of its services as well as being kinder both towards its users and its employees. The foundation of the reform are the Civil Servants Act and the Code of Actions for Civil Servants but in the field of ethics neither one of them has really come to life in practice despite the fact that ethics is regarded as the basic component of public administrating. The formal and judicial changes did take place and they were supposed to be followed up by the changes in "the heads" of civil servants and also the citizens. Even though the theory states that three basic levels apply to the system of public administration and that the symbolic level is spontaneously established by itself after the instrumental and personal level have already been established, there is still the need to consciously upgrade the standard of the symbolic level by using encouragements, examples and effective sanctions.

### **Key words:**

ethics, public administration, corruption.

## KAZALO

1.	UVOD.....	6
1.1	CILJI DIPLOMSKE NALOGE.....	7
1.2	HIPOTEZI.....	8
1.3	METODOLOŠKI OKVIR.....	8
2.	OPREDELITEV TEMLJNIH POJMOV .....	10
2.1	JAVNA UPRAVA.....	10
2.2	JAVNI USLUŽBENEC .....	13
2.3	USLUŽBENSKI SISTEM.....	14
2.3.1	Dediščina miselnosti iz jugoslovanskega sistema .....	15
2.3.2	Dogodki, ki so vplivali na stanje javne uprave po letu 1991 .....	16
2.4	ETIKA, MORALA, VREDNOTE, VEST .....	18
2.4.1	Etično ravnanje javnih uslužbencev in etika v javni upravi.....	20
2.5	KORUPCIJA .....	22
3.	TEORETIČNI PRISTOPI.....	25
3.1	DEONTOLOGIJA .....	25
3.2	UTILITARIZEM .....	25
3.3	NOVI JAVNI MENEDŽMENT .....	26
4.	KLJUČNI PROBLEMI IN CILJI REFORM V JAVNI UPRAVI (z vidika etičnosti) .....	29
4.1	ETIČNA INFRASTRUKTURA.....	30
4.1.1	Politična podpora .....	31
4.1.2	Učinkovita pravna zgradba.....	31
4.1.3	Učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti .....	32
4.1.4	Navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog.....	32
4.1.5	Poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva .....	33
4.1.6	Podporno okolje in pogoji (relativno dobre plače in prava mera varnosti zaposlitve).....	34
4.1.7	Koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje.....	36
4.1.8	Dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev .....	37

5.	ETIČNI KODEKSI .....	40
5.1	NAMEN KODEKSA RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV .....	41
5.1.1	Kodeks ravnanja javnih uslužbencev .....	42
6.	ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH (spremembe in dopolnitve).....	44
6.1	NAČELA .....	44
6.1.1	Načelo (ne)sprejemanja daril.....	46
6.2	PRAVICE, OBVEZNOSTI IN ODGOVORNOSTI .....	50
6.3	SPODBUDE IN SANKCIJE .....	53
6.3.1	Disciplinska odgovornost .....	56
7.	NADZOR IN POSLEDICE .....	58
7.1	INŠPEKTORICA ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV .....	58
7.2	KOMISIJA ZA PRITOŽBE IZ DELOVNEGA RAZMERJA PRI VLADI RS.....	59
7.3	SPREMEMBE IN POSLEDICE .....	60
7.3.1	Izredna odpoved delovnega razmerja.....	61
8.	ZAKLJUČEK .....	63
9.	LITERATURA IN VIRI .....	66
9.1	LITERATURA.....	66
9.2	VIRI .....	67
9.3	INTERNETNI VIRI.....	67
9.4	STROKOVNI ČLANKI .....	70
10.	PRILOGE.....	71
10.1	Priloga A–Intervju z ministrom za javno upravo dr. Gregorjem Virantom .....	71
10.2	Priloga B–Intervju s predsednikom komisije za preprečevanje korupcije g. Dragom Kosom .....	76
10.3	Priloga C–Intervju z načelnico upravne enote Ljubljana ga. Nino Jevšnik.....	79
11.	SEZNAM TABEL .....	23
11.1	Tabela 2.1: Nivoji korupcije .....	23

## 1. UVOD

Od osamosvojitve Slovenije leta 1991 naprej in še bolj od vstopa Slovenije v Evropsko Unijo leta 2004, je država namenila veliko pozornosti izboljšanju celotnega sistema javne uprave v smeri večje kakovosti, učinkovitosti in prijaznosti, tako do njenih uporabnikov kot tudi do njenih uslužbencev. Razvoj slovenske javne uprave je bilo najbolje videti in občutiti z reformo oziroma po reformi javne uprave, ki je pretežno temeljila na približevanju in izpolnjevanju zahtev evropskih standardov in na vpeljavi tudi etičnih načel, ki so ključna za doseganje njenih ciljev. Bistvo reformnih procesov je bilo tako v doseganju ciljev kot so; izboljšanje delovanja javne uprave v smislu večje strokovnosti, politične nevtralnosti, transparentnosti, učinkovitosti in usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev. Vprašanje je, koliko je bilo narejenega na področju etičnega ravnanja in obnašanja javnih uslužbencev?

Vsi ti procesi, ki so usmerjeni k razvoju slovenske javne uprave še niso končani in lahko bi predvidevali, da so ti procesi takšni, ki se ne končajo, saj z novo tehnologijo, ki se uveljavlja tudi na področju javne uprave, prihajajo tudi nove potrebe. To je pravzaprav proces, ki nima konca.

Eden izmed temeljev reforme javne uprave je Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), ki je bil sprejet leta 2002, veljati pa je začel leto kasneje. ZJU je vse do danes dobil veliko sprememb in dopolnitev. Skupaj s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev (v nadaljevanju Kodeks), sprejetega s strani Vlade RS leta 2001, se dotika najbolj osnovnega bistva človeka, namreč njegove sposobnosti, da loči med dobrim in slabim in da ravna v skladu z dobrim, znotraj sistema javnih uslužbencev. Kajti vsem spremembam, ki so se in se še dogajajo znotraj sistema javne uprave, naj bi sledile tudi spremembe 'v glavah' javnih uslužbencev. ZJU in Kodeks sta načrtala in zapovedala spremembe in smernice k novim ali boljše rečeno nadgrajenim vrednotam kot sta npr. pravičnost in enakost, ki bi se vsakodnevno morale udeleževati na vseh področjih, ki jih zajema javna uprava, predstavniki katere so tudi javni uslužbenci. Vendar pa je ravnanje v skladu z dobrim, v današnjem času lahko relativno. Za nekoga je lahko neka stvar dobra, za nekoga drugega pa je lahko ta ista stvar slaba. Predvsem v medijih je možno zaslediti kar precej govora o korupciji, ki pa je daleč od tega, da bi bila odsotna v javni upravi. Na področju javne uprave, ki predstavlja širok in kompleksen sistem upravljanja državljanov, občanov ter odnosov med njimi ter odnosov država - državljan in še vrsto drugih, morajo biti pravila vnaprej določena in spoštovana, saj gre za urejanje zadev med ljudmi brez nasilja. Kaj je dobro in kaj slabo ter vse določbe znotraj sistema javnih uslužbencev, ki spremljajo le te, so določene v ZJU in Kodeksu.

V kolikšni meri, če sploh pa se te določbe izvršujejo in tudi spreminjajo, je vprašanje na katerega bomo poskušali odgovoriti.

Čeprav se zdi, da se v današnji kapitalistični, k materialnim dobrinam strmeči in že skoraj umetni družbi z etiko, moralo in vestjo ukvarja le še malokdo, je vendarle v sistemu javnih uslužbencev, skozi zgoraj omenjena pisna akta (pa tudi skozi nekatere druge akte), to področje le dobilo nekaj pozornosti. Vprašanje je kakšno je dejansko stanje v praksi. Se kaže trend višanja ali nižanja ravni etike v slovenski javni upravi?

»Dejstvo je, da za sistem javne uprave veljajo tri osnovne ravni, katere je izpostavila sistemska teorija. Gre za instrumentalno, personalno in simbolno raven« (Haček 2001). V diplomski nalogi bomo torej proučevali tretjo, simbolno raven, s katero se je sistemska teorija sicer najmanj ukvarjala. Zanj je značilno, da ima bistveno drugačne značilnosti od ostalih dveh, saj je bistveno manj otipljiva. Simbolne ravni se ne da vzpostaviti nasilno oziroma umetno, saj se vzpostavi sama od sebe, spontano, in sicer takrat, ko sta že vzpostavljeni prvi dve ravni. Simbolna raven opredeljuje kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev. Spodbuja določen, zaželen tip ravnanja in prepoveduje neko drugo nezaželeno ravnanje.

## **1.1 CILJI DIPLOMSKE NALOGE**

Cilj diplomskega dela je predstaviti pomen in raven etike javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. Prvi odgovor na katerega sem pomislila ob vprašanju etika javnih uslužbencev, je bil poštenost, prijaznost, delovanje v skladu z zakoni in odgovornost za delovanje ter tudi govorjenje. Misli in vprašanja, ki so se razvijale naprej so šla v smeri, na kakšne načine je možno ohranjati ali še boljše izboljševati, višati raven etičnega delovanja javnih uslužbencev?

V diplomski nalogi se tako ukvarjamo s skladnostjo zavezujočih formalno-pravnih predpisov po katerih naj bi javni uslužbenci, z namenom višanja etičnih standardov in omejevanjem korupcije znotraj javne uprave delovali ter njihovim praktičnim uresničevanjem. Ukvarjam se tudi s poglobljeno analizo Zakona o javnih uslužbencih, z njegovimi spremembami in dopolnitvijo ter s posledicami na večje ali manjše možnosti delovanja v smeri izboljšanja etike javnih uslužbencev. Posebno pozornost namenjamo disciplinski odgovornosti javnih uslužbencev in načelu (ne)sprejemanja daril s strani javnih uslužbencev.

## 1.2 HIPOTEZI

- Nova ureditev uslužbenskega sistema zmanjšuje možnosti neetičnega ravnanja javnih uslužbencev.

Sprememba ureditve disciplinskih sankcij, ki veljajo za javne uslužbence v primerih kršenja delovnih obveznosti, vpliva na višjo raven etike javnih uslužbencev. Prenos disciplinske odgovornosti za sistem javnih uslužbencev iz okvira zakona o javnih uslužbencih na zakon o delovnih razmerjih, lahko pripelje do višjega etičnega ravnanja znotraj slovenske javne uprave.

- Popolna prepoved sprejemanja daril (razen protokolarnih) ter vzpostavitve spremljajočih sankcij, bi pripomogla k zmanjšanju mikro korupcije v vrstah javnih uslužbencev.

V sistemu javnih uslužbencev velja, da se lahko sprejema priložnostna in protokolarna darila. Obstaja denarna omejitev za priložnostna darila preko katere se tovrstnih daril ne sme sprejeti oziroma postanejo last organa. Sprejemanje priložnostnih daril lahko hitro zabriše meje med darili danimi z določenimi ali nikakršnimi nameni. Ukinitve sprejemanja priložnostnih daril, bi lahko pomenil doprinos k zmanjšanju mikrokorupcije v slovenski javni upravi.

## 1.3 METODOLOŠKI OKVIR

Skozi diplomsko nalogo me bodo, kot rdeča nit vodila vprašanja: od česa je odvisno etično ravnanje javnih uslužbencev, zakaj je pomembno da je etika v javni upravi na čim višji ravni in kako je to možno doseči oziroma dosehati. Pri raziskovanju sem uporabila analizo primarnih in sekundarnih virov, posebno pozornost pa sem namenila poglobljenim intervjujem.

Pri opredeljevanju ključnih pojmov sem uporabila deskriptivno metodo. Pri analizi primarnih virov sem se lotila analize vsebine Zakona o javnih uslužbencih, njegovih sprememb in dopolnitev ter Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev. Predvsem sem pozornost namenila načelom, ki se dotikajo etičnega ravnanja javnih uslužbencev, opredeljenih spodbud in sankcij



ter njihove disciplinske odgovornosti in nadzora. Za razumevanje pomembnosti elementa etike znotraj javne uprave, sem se poglobila v analizo sekundarnih virov s tovrstno vsebino. Temelj analize in s tem tudi diplomske naloge, so poglobljeni intervjuji s posameznimi strokovnjaki in drugimi akterji, ki se ukvarjajo s področjem etike v javni upravi in so v to področje tudi praktično vključeni. Intervju sem opravila z ministrom za javno upravo Dr. Gregorjem Virantom, s predsednikom komisije za preprečevanje korupcije Dragom Kosom in z načelnico Upravne enote Ljubljana Ga. Nino Jevšnik.

V diplomski nalogi sem s pomočjo sekundarnih virov in deskriptivno metodo najprej naredila okvir svojega raziskovanja in tako širše opredelila temeljne pojme kot so; javna uprava, javni uslužbenec, uslužbenski sistem, etika, morala, vrednote, vest ter etično ravnanje javnega uslužbenca in etiko v javni upravi in nazadnje, korupcijao kot primer neetičnega ravnanja. Nato sem opredelila tri teoretične pristope; deontologija, utilitarizem in novi javni menedžment, ki se ukvarjajo z etičnim ravnanjem človeka in jih hkrati poskušala inkorporirati na področje javne uprave. Opredelitvam temeljnih pojmov sledi pregled dogodkov, ki so vplivali na stanje javne uprave po osamosvojitvi ter pregled ključnih problemov in ciljev reform v javni upravi, ki so se in se še dotikajo etičnosti. Nadalje sledi bolj podrobno opredeljena in predstavljena etična infrastruktura, ki bi morala biti nepogrešljivi del javne uprave, in sicer v svoji celostni podobi. Sledi predstavitev in analiza temeljnih zakonskih predpisov, kjer sem se osredotočila na etična načela, ki so za javne uslužbence zavezujoča ter še posebej izpostavila načelo (ne)sprejemanja daril. Sledijo opredeljene spodbude, ki javne uslužbence usmerjajo k tem načelom ter disciplinska odgovornost in sankcije v primeru kršenja. Nadalje sledi predstavitev nadzora nad izvajanjem teh dveh temeljnih predpisov (inšpektorica za sistem javnih uslužbencev, Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri vladi Republike Slovenije) ter posledice sprememb ZJU. Na koncu torej sledi preverjanje kdo, v kolikšni meri in na kakšen način izvaja nadzor nad etičnim ravnanjem v javni upravi ter kako se izvajajo sankcije in koliko teh je bilo izvršenih od začetka veljave ZJU.

## 2. OPREDELITEV TEMLJNIH POJMOV

### 2.1 JAVNA UPRAVA

Javna uprava obsega vse dejavnosti upravljanja, in sicer ne glede na to ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave in ne glede na to ali nastopajo oblastno. Obsega izvršilno funkcijo javnega upravljanja, katero sestavljajo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča dosego že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti. Obsega administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja, katero sestavljajo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomenijo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev (glej Haček in Bačlija 2007: 25).

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik v Haček in Bačlija 2007: 25):

- državna uprava, je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava, je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javna služba, so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javni sektor, temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje.

»Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih« (Haček 2001: 30).

Javno upravo določajo naslednji elementi (Šmidovnik v Haček 2001: 30):

- država deluje preko svoje javne uprave,
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,

- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi),
- normativno velja za javno upravo upravno deloma pa tudi civilno pravo,
- uslužbenki sistem oziroma sistem javnih uslužbencev.

*»Ena bistvenih značilnosti javne uprave je tudi odsotnost konkurence, kar vnaprej določa odsotnost prisile k optimalni izrabi razpoložljivih virov. Ko ugotavljamo učinkovitost in uspešnost organizacij in posameznikov znotraj javne uprave, pa se moramo zavedati, da je upravna dejavnost zelo težko merljiva zaradi mnogoplastnih ciljev, storitvene narave dejavnosti in stalnega vpliva politike. Pojem javne uprave obsega vse fizične in pravne osebe, ki kjerkoli in na katerikoli način odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katere družbene koristi je treba zadostiti in kako, in ki so sposobne svoje odločitve tudi uveljaviti« (Haček in Bačlija 2007: 26).*

Država mora s svojimi mehanizmi intervencije in regulacije preko javne uprave zagotavljati tiste dobrine, do katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave. Bučar v Haček in Bačlija 2007 te dobrine kategorizira kot:

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem (osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost),
- dobrine, ki jih je ljudem zaradi javnih koristi treba vsiliti (komunala, obvezno zdravljenje, veterinarska služba),
- dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (kolektivne komunalne storitve),
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku (energetika).

Šmidovnik opredeli naslednje naloge javne uprave:

- 1.) Najbolj tipične oblastne naloge državne uprave so policijske naloge. Država se je omejila na nadzor državljanov nad njihovim pravilnim ravnanjem v okviru ustave in zakonov. Na področju upravnih notranjih zadev, urbanizma, gradbeništva in podobno se s policijskimi nalogami zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi.
- 2.) Družbene dejavnosti, dejavnosti materialne, infrastrukturne in strokovne operativne narave, v državni upravi prištevamo med javne službe. Te so nastale z razvojem sodobne družbe, ko je država začela izvajati vrsto dejavnosti, ki jih je morala zagotavljati vsem državljanom, ki pa so bile izvzete iz okvirov tržnih mehanizmov. Te

dejavnosti pa so pomemben korak v razvoju družb, saj zagotavljajo socialno pravičnost.

- 3.) Sodobna država vedno bolj posega (posredno ali neposredno) na različna področja družbenega življenja, saj tržna dejavnost ne vodi nujno do večje učinkovitosti in inovativnosti. Javna uprava tako izvaja pospeševalne in razvojne naloge, ker sta prisotnost in posredovanje državne intervencije nujno potrebna. Te naloge država izvaja tako v gospodarstvu (s svojimi ukrepi pospešuje različne panoge gospodarstva) kot tudi v negospodarstvu; sicer so manj vidne, vendar so pa nujni in neločljivi del delovanja javne uprave.
- 4.) Skrb za obstoj sistema. Za državo kot socialni sistem tako kot za vsak drug sistem velja zakon entropije (razpadanje in razkroj). Država mora za svoj obstoj zato oblikovati posebne dejavnosti in mehanizme. K tej nalogi so prištete dejavnosti policije, vojske, pravosodja, sistema vzgoje in izobraževanja ter druge naloge, ki so povezane z obstojem javne uprave kot na primer kadrovanje, informiranje, financiranje.
- 5.) Ustvarjalna vloga javne uprave, ki je bila v dosednji zgodovini proučevanja nalog javne uprave verjetno najmanj poudarjena, postaja v sodobni kompleksni družbi vedno bolj potrebna in se vedno bolj razvija. Ustvarjalna vloga javne uprave izhaja iz kontinuiranosti in strokovnosti njenega delovanja in tudi iz prednosti, ki jih ima kot relativno stabilen družbeni sistem s svojimi mehanizmi, ki je za delovanje visoko razvitih družb nenadomestljiv (Šmidovnik v Haček in Bačlija 2007: 27-28).

»Osrednji pojem vede o javni upravi je javni interes« (Bučar v Haček in Bačlija 2007: 29). Pojmovanje in nastajanje javnega interesa pa je izhodiščnega pomena za celotno strukturo in pojmovanje javne uprave. Bučar navede naslednje dejavnike, ki vplivajo na oblikovanje javnih interesov: *svetovni nazor* – odločilno vpliva na motivacijo ljudi pri njihovem ravnanju, še posebej, kadar je določen svetovni nazor uveljavljen kot doktrina; *etična načela* – zelo vplivajo na odločitve v javnih zadevah kot družbena etika, ki je močno prepletena s svetovnim nazorom. Na propad je obsojena tista javna uprava, ki ne deluje na podlagi splošno priznanih etičnih načel; *praktične strokovne ideje* tudi vplivajo na javno upravo. Te ideje so rezultat določenih svetovnonazorskih konceptov in tehnološkega znanja, vendar postanejo samostojne sile, ki navadno lahko vplivajo na odločanje v javnih zadevah (npr. gospodarska politika); *posamezna osebnost* - od katere je včasih lahko odvisno kaj bo v posameznem primeru stopilo v ospredje kot javni interes in kakšna bo politika v javnih zadevah; *tradicija* – če je pozitivna

ohranja kakovostno javno upravo v nestanovitnih časih, če je negativna je lahko za javno upravo tudi škodljiva; *reakcionarnost* – pomeni nagnjenje človeka k idealiziranju prednosti preteklosti ter da želi rešitve, ki so bile ustrezne v preteklih razmerah, na vsak način uveljaviti tudi v sedanje spremenjene okoliščine, ki pa zahtevajo drugačno rešitev. Reakcionarnost lahko slabo vpliva na razvoj javne uprave, saj gre za razumsko ali psihološko nesposobnost prilagoditi se spremenjenim razmeram; *družba, ki vrednoti dobrine* – lahko na poseben način odloča o javnih zadevah. Družba, ki je materialistično usmerjena bo dajala poudarek samo materialnim dobrinam. Največjo korist bo videla samo, če bo na razpolago čim več dobrin, ki zadovoljujejo človekove fiziološke potrebe. Takšna družba bo precej gluha za potrebe po tistih dobrinah, ki zadovoljujejo tudi druge človekove potrebe; *revolucionarnost* – lahko povzroči slabitev javne uprave, saj so družbe, ki so ravnokar na novo konstituirane, nagnjene k hitremu spreminjanju vsega obstoječega in zavračanju vsega, tudi tistega kar je bilo v preteklosti dobro.

*»Odločitev oziroma dejanje, ki je opravičeno kot moralno zaradi tega, ker je izvajano v imenu javnega interesa, je lahko nemoralno, če ga pogledamo iz vseh, ali skoraj vseh interpretacij moralnega obnašanja posameznikov. Najbolj splošen primer je ubijanje. Če posameznik nekoga ubije, gre za kriminalno dejanje, umor. Če se ubijanje dogaja v vojnem stanju v prid javnosti, gre za dejanja iz dolžnosti in časti, mogoče celo junaštva. Vse pomembne vlade so storile tisto, kar bi bil 'greh' če bi ga storili posamezniki, ali 'kriminalno dejanje', če bi ga storil posameznik pod istimi zakoni v svoji privatnosti« (S. Lane 1994: 178).*

## 2.2 JAVNI USLUŽBENEC

Pred pojmom javni uslužbenec je veljal pojem državni uslužbenec, ki je pomenil tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je bila in je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade (glej Bogdanor v Haček in Bačlija 2007: 38).

Javni uslužbenec je definiran tudi kot oseba, »ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se seveda razlikujejo od opravljanja političnih nalog« (Bučar v Srebotnjak 1997: 302).

Obstaja več vrst javnih uslužbencev. Profesionalnim uslužbencem je javna služba osnovni vir eksistence, za priložnostne uslužbence pa je opravljanje javne službe le vzporedna dejavnost. Poznamo tudi pragmatične in prisilne uslužbence (glej Haček in Bačlija 2007: 39).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3, UL RS 63/2007)<sup>1</sup> v 1. členu opredeljuje, da je javni uslužbenec tisti posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor v tem primeru sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in tudi druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti. Po tem zakonu pa v javni sektor ne spadajo javna podjetja in gospodarske družbe v katerih ima večinski delež država ali lokalna skupnost. V 1. členu je še zapisano, da funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnostih niso javni uslužbenci .

Javni uslužbenci se delijo na uradnike in na strokovno-tehnične javne uslužbence, kar opredeljuje 23. člen ZJU-UPB3. Javni uslužbenci so uradniki, ki zasedajo uradniška delovna mesta in v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge. Javne naloge so vsa tista dela, ki so neposredno povezana z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Kriterije za določitev teh delovnih mest, na katerih se v teh organih opravljajo javne naloge, opredeli vlada z uredbo. Ostali organi pa te kriterije določijo s svojim splošnim aktom.

Strokovno-tehnični javni uslužbenci v organih javne uprave opravljajo spremljajoča dela (področje kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna ter druga dela).

## **2.3 USLUŽBENSKI SISTEM**

»Pojem 'sistem' se najpogosteje opredeljuje kot celota sestavljena iz delov, ali celota, ki se loči od svoje okolice« (Haček in Bačlija 2007: 8). Danes se na sistem hkrati gleda kot na celoto, ki je sestavljena iz njenih delov oziroma elementov in na celoto, ki se od svoje okolice razlikuje, vendar je z njo nujno v nekem odnosu (prav tam).

---

<sup>1</sup> Glej Internet 3

*»Sistem kot celota je sestavljen iz posameznih delov, vključuje pa tudi medsebojno povezanost teh delov. Sistem kot entiteta v odnosu z okolico pomeni tudi povezanost sistema z okolico prek meja samega sistema. V tej povezanosti sistema z okolico prek njegovih odnosov lahko zasledimo tudi različne stopnje intenzivnosti, močnejšo ali slabšo povezanost ter različno frekvenco povezanosti« (Haček in Bačlija 2007: 9).*

»Celovitost sistema je funkcija tako števila elementov kot tudi števila podsistemov. Poleg elementov sestavljajo sistem tudi odnosi, ki potekajo med njimi. Vsak odnos med elementi v sistemu je lahko pogojen z obstojem drugega odnosa« (Luhmann v Haček in Bačlija 2007: 10).

Bistveno za sisteme je upravljanje (Haček in Bačlija 2007: 13).

Slovenski uslužbenški sistem se tako kot v drugih državah spopada z naslednjimi izzivi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno in profesionalno javno upravo. Do nedavno je bila kakovost storitve manj pomembna od vhodnih podatkov, od postopkov in formalnosti, pestrost ponudbe storitev, ki jih je nudil uslužbenški sistem je bila manj usmerjena k uporabniku kot storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor, in sicer zaradi odsotnosti konkurence v javni upravi (glej Haček in Bačlija 2007:96).

Ključna poteza večine uslužbenških sistemov po svetu je klasifikacija delovnih mest, ki predstavlja razporeditev delovnih mest na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje delovnih nalog. Pod uslužbenški sistem spadajo tako še kadrovski načrt in načela uslužbenškega sistema, pravice in dolžnosti javnih uslužbencev (o katerih več v nadaljevanju), sistem odgovornosti javnih uslužbencev (prav tako v nadaljevanju), sistemi zaposlovanja, napredovanja, ocenjevanja javnih uslužbencev ter upravljanje človeških virov in plačni sistem (glej Haček in Bačlija 2007).

### **2.3.1 Dediščina miselnosti iz jugoslovanskega sistema**

Ko je Slovenija postala samostojna in neodvisna država, se je istočasno začel proces vzpostavljanja popolnoma novega družbenega, političnega in gospodarskega sistema (glej Švajger 2005). Pot, ki je šla v smeri modernizacije države in njene javne uprave je izšla iz

starega komunistično-socialističnega sistema, miselnosti in etičnih vrednot takratnega časa. Če je bilo takrat dajanje in sprejemanje daril ali vsot denarja, z namenom urediti neko uradno zadevo vzporedno z zakonom, družbeno sprejemljivo, danes temu rečemo korupcija in predstavlja neetično ravnanje.

Slovenija se je v osamosvojitvenem času »zavezala načelom demokratičnosti, varovanju človekovih pravic, spoštovanju temeljnih svoboščin, uvedbi parlamentarne demokracije, delitvi politične oblasti med sodno, zakonodajno in izvršno, uvedbi tržnega gospodarstva in prav tako tudi uvedbi notranjega upravnega sistema, ki bo učinkovitejši, prijaznejši do uporabnikov, manj pod vplivom dnevne politike, bolj pošten in manj koruptiven« (prav tam). Slovenija kot novo nastala samostojna država je usmerila korak po poti, ki je peljala stran od, do tedaj ljudem, poznanih načinov vladanja in upravljanja. Dejanja, ki so sledila zavezi k tem načelom in vzpostavitvi novih sistemov niso bila dovolj globoka oziroma celostna, saj so se spremembe dogajale bolj na področju forme in malo manj na področju vsebine. Ustanovitev upravnih enot v letu 1995 je bila prva večja sprememba v organizaciji državne uprave. Največji poudarek je bil na organizacijskih spremembah v strukturi oblasti. »Izredno malo se je zgodilo na kadrovskem in miselnem področju. Večina kadrov je samo prešla iz enega urada v drugega, velikokrat samo na papirju<sup>2</sup>, delo je ostalo enako ali podobno in opravljali so ga isti ljudje« (Švajger 2005).

### **2.3.2 Dogodki, ki so vplivali na stanje javne uprave po letu 1991**

Švajger navaja tri dogodke, ki so vplivali na stanje javne uprave po slovenski osamosvojitvi leta 1991.

- Razpad partijske moči in njene strukture. Ta struktura je združevala vrh zakonodajne, sodne in izvršilne oblasti. Njen razpad je povzročil krizo institucij in sistem odločanja v družbi nasploh. Omogočil je nastanek in vzpon številnih novih političnih povezav in strank, ki so se z namenom pridobiti si oblast, zapletale v ostre politične spopade. Posledice takšnega stanja v političnem sistemu so bile nejasne usmeritve pri institucionalnih spremembah, nastanek pravnih praznin, nejasnost pri pristojnostih, prekrivanje pristojnosti, kar se ponekod čuti še danes.

---

<sup>2</sup> Ob ustanovitvi upravnih enot je prešlo iz občinskih služb v državno upravo veliko uradnikov, vendar samo na papirju. Vsi so ostali praktično v istih prostorih, za istimi delovnimi mizami in pred istim računalnikom.



- Globoka ekonomska in socialna kriza. Vedno širši krog prebivalcev potrebuje socialno ali drugačno pomoč države za svojo existenco, hkrati pa so viri za zagotavljanje te pomoči vedno manjši. Socialna mreža države je razpadla v trenutku, ko bi morala najbolje delovati.
- Politično zaposlovanje, ki je veljalo za čas socializma, kjer so prevladovali za vsa pomembnejša mesta v upravi politični kriteriji. Tega so se zavedali zaposleni v upravi kot tudi nova politična oblast, zato je bila reakcija v prvih letih po osamosvojitvi zelo zanimiva, saj je kar nenadoma velik del zaposlenih v javni upravi »spoznal«, da ga je prejšnja oblast zavedla in da je bil praktično vsa leta žrtev represije in nedemokratskega ravnanja. Množično so se vrstili prestopi iz ene stranke v drugo. Ker tudi nova oblast ni imela v svojih vrstah množice svojih somišljenikov, s katerimi bi lahko zamenjala stare kadre na vseh pomembnih mestih in položajih v upravi, je bila mnogokrat prisiljena sprejeti te prebežnike in njihove usluge – tudi s stisnjenimi zobmi. Posledica tega je bila, da je velik del uradništva ostal na položajih ne glede na to na kakšen način, s čigavo pomočjo in s kakšnim strokovnim znanjem so na te položaje prišli (glej Švajger 2005).

Dogodki, ki so privedli do takšnih razmer v družbi in do odnosov znotraj javne uprave so vplivali na delovanje in ustroj v postsocialističnem obdobju. Nastanek in razvoj različnih odklonov vedno temelji na neurejenih razmerah. V takšnem stanju se tudi moralne vrednote ne morejo razviti v pravo smer. Velika verjetnost je celo, da se izgubijo še tiste redke, ki so pri uradnikih ostale iz prejšnjega sistema.

Minister za javno upravo, G. Virant, pove, da je seveda najtežje spreminjati mentaliteto ljudi.

*»Po moje je v mentaliteti državne uprave, javne uprave največji problem v birokratskem razmišljanju, v togosti, nefleksibilnosti, nezmožnosti da se uslužbenec vživi v kožo stranke. Skratka neka taka rigidnost, nek občutek, da 'se bodo že ljudje prilagodili nam zakaj bi se mi prilagajali ljudem'. To je tista mentaliteta, ki jo je najbolj potrebno izkoreniniti, jaz ne vidim takega problema v spolitiziranosti državne uprave kakor nekateri mislijo, mislim da ni, da ni bila niti prej, niti ni zdaj, da je relativno politično nevtralna. Največji problem se mi zdi v tem birokratskem načinu razmišljanja« (Priloga A).*

Predsednik komisije za preprečevanje korupcije, G. Drago Kos, pove, da problem mentalitete iz časa Jugoslavije ni vezan zgolj na Jugoslavijo. Gre za mentaliteto, ki se je razvila v vseh socialističnih okoljih in po kateri je javna uprava od svojih uporabnikov–državljanov ločena tvorba, »od katere milosti in nemilosti je odvisno uresničevanje pravic ljudi–absoluten gospodar človeških usod, torej. Tudi s takšnim pojmovanjem se še srečamo pri nekaterih posameznikih v slovenski javni upravi« (Priloga B).

## **2.4 ETIKA, MORALA, VREDNOTE, VEST**

Beseda etika izhaja iz grške besede ethos. Ethos pomeni nrav, značaj, način življenja. Aristotel (384–322 pr. n. št.) je zapisal, da etične vrline izvirajo iz ethosa, torej iz navade, šege, običaja (glej Internet 1). Aristotel je etiko uvrstil v praktično filozofijo, danes pa etika temelji na ravni teorije. Beseda morala izvira iz latinščine (mos, moris) in pomeni volja, želja; šega, običaj, navada; pravilo, predpis, zakon; način, kakovost (glej Švajncer 1995: 13).

Etika je filozofski nauk o nramnosti, o dobrem in zlu. Je filozofska disciplina, ki raziskuje temeljne kriterije moralnega vrednotenja, splošno utemeljitev in izvor morale. Je skupek moralnih principov. Etiko pa lahko opredelimo tudi kot disciplino, ki se ukvarja s človeškim hotenjem in ravnanjem z vidika dobrega in zlega, moralnega in nemoralnega (glej Internet 1). »Etika je filozofska panoga ali disciplina, ki se ukvarja s preučevanjem in oblikovanjem medčloveških odnosov« (Švajncer 1995: 12).

Na svetu obstaja več moral. Po sprehodu skozi Friedrich Nietzsche, nemški filozof in kritik, med drugim tudi morale, izloči dva temeljna tipa; *moralo gospodarjev* in *moralo sužnjev*. Nato pripomni: »da se v vseh višjih in mešanih kulturah kažejo tudi poskusi prepletanja obeh moral, še pogosteje pa njihova zmešnjava in medsebojno nerazumevanje, ja, včasih njihova trda vsaksebnost – še celo v istem človeku, v isti duši« (Nietzsche 2002: 87).

»Etika je lahko razumljena kot splošno teoretično in racionalno utemeljevanje moralnosti (glej Internet 1).« Ne ukvarja se s posameznimi normami in življenjskimi navodili, temveč se bolj sprašuje o tem kaj je človek, da je tako neogibno moralno bitje. Sprašuje se, k čemu naj bo človek pri svojih moralnih presojah in odločitvah zavezan (glej Internet 1).

Vprašanja na katere etika išče odgovore so: kaj je dobro, kaj moram narediti, kakšen človek naj bom in kakšen ne želim biti? Težja naloga etike pa je, da te odgovore obrazloži in upraviči. Opravka imamo torej z, v vsakem človeku prisotno, izvorno moralno zavestjo – torej da ni vseeno kako živimo in kako delamo, kar nas pripelje do najsplošnejše zavesti, da dolžnosti in obveznosti obstajajo (glej Internet 1).

»Poglavitni namen etike kot sistematične znanosti je, da daje veljavne razloge za mišljenje, da je to in to dobro; če ni odgovora na to vprašanje, takšnih razlogov ni mogoče dati« (Moore v Švajncer 1995: 75).

»Etika je veja filozofije, ki se ukvarja s preučevanjem moralnih načel in moralnega obnašanja« (Boštich in drugi 1997: 15). Ko govorimo o etiki, gre za raven teorije, je torej to teoretična disciplina o nramnosti, o morali pa govorimo na ravni prakse in je skupek družbenih predpisov, ki veljajo v posameznem času in kulturi (glej Rot v Haček 2001: 109). Etika se ukvarja s procesom s katerim se pojasnjuje kaj je dobro in kaj slabo ter s katerim se deluje v smeri določitve dobrega (glej Boštich in drugi 1997: 15). Nietzsche na vprašanje kje se začne dobro, odgovori; »Tam, kjer premajhna moč očesa zlega nagiba kot takega zaradi njegove pretanjenosti ne more več videti, osnuje človek kraljestvo dobrega, in občutek, da je zdaj stopil v kraljestvo dobrega, spodbudi vse tiste nagibe, ki so jih zli nagibi ogrožali in omejevali, denimo občutek varnosti, lagodja, dobrohotnosti. Torej: bolj topo ko je oko, dlje seže dobro!« (Nietzsche 2002: 97).

Etika tudi pomeni, da gre za iskanje moralnih vzorcev za posamezne dele družbe ali za družbo v celoti. Morala družbe, političnega sistema in upravnih organizacij zadeva pojmovanje dobrega in slabega znotraj teh sistemov. V morali so predstavljene določene vrednote, ki so za pripadnike neke družbe pomembne in se zato odražajo v zakonih, pravilih, predpisih in tudi v različnih javnih politikah in postopkih (glej Boštich in drugi 1997: 15).

Za odgovorno človekovo ravnanje je potrebna etika in eden izmed najpomembnejših pojmov v etiki je vest (Haček 2001: 109). Starejša filozofska in teološka izročila opredeljujejo vest kot vrojeno ali božansko (v človeka položeno) duhovno zmožnost, ki osebo usposablja, da pravilno presoja o različnih moralnih problemih in situacijah (Sruk 1999: 521). Nasprotno pa Nietzsche zapiše; »Vsebina naše vesti je vse, kar so v letih otroštva od nas brez razloga redno

zahtevale osebe, ki smo jih občudovali ali se jih bali. Izvir vesti je vera v avtoritete: vest torej ni božji glas v človekovih prsah, temveč glas nekaterih ljudi v človeku« (Nitzsche 2002: 94). Vest nas usposablja za pravilno presojo različnih moralnih vprašanj (Rot v Haček 2001: 109).

Etika je ena izmed pomembnih elementov 'kontrole in ravnotežja', ki deluje nasproti arbitrarni uporabi 'javne moči'. Etika je nujno potreben dejavnik, ki pripomore k ustvarjanju in ohranjanju zaupanja v oblast in njene institucije. Etika tudi zagotavlja osnovo za testiranje v praksi, za uporabo konvencij in upravljanje na splošno, nasproti čemur je javnosti lahko zagotovljeno, da se njeni interesi uresničujejo in da se ta proces spremlja. Kot taka je etika ključna znotraj kakovostne oblasti (glej Internet 15).

Na področju javne uprave je torej ethos skupek idealov, ki definirajo celotno kulturo znotraj javne uprave. Vrednote so individualni principi in/ali standardi, ki usmerjajo sodbe v smeri dobrega in primernega. Etika v javni upravi zajema pravila, ki prevedejo karakteristike idealov oziroma ethosa v vsakdanjo prakso. Etično ravnanje obsega konkretne akcije in obnašanje javnih uslužbencev (glej Internet 15).

*»Etika je načelna sila, pogosto visoko subjektivna v svoji naravi in usmerjana s strani posameznika, ki je vpleten. Je notranja in večinoma prostovoljna kontrola. Takrat ko napor, da bi posameznika prisilili, da bi se obnašal etično doseže točko na kateri le-ta ni več zmožen izbrati med etičnim in neetičnim obnašanjem, takrat začne etika izgubljati svojo moč in vodstvo prevzame pravo oziroma zakon. Čeprav naj bi etika, v filozofskem smislu, bila osnova za pozitivno in konstruktivno obnašanje, je večinoma videna kot sklop omejitev glede obnašanja« (Cooper and others 1998: 77).*

#### **2.4.1 Etično ravnanje javnih uslužbencev in etika v javni upravi**

*»Veliko razprav, ki o javni upravi potekajo v javnosti, se nanaša na to kaj lahko oziroma ne sme javni uslužbenec narediti in ne na to kako se mora javni uslužbenec oziroma se ne sme obnašati« (Cooper and others 1998: 75).*

Minister za javno upravo, G. Virant, pove, da je etično ravnanje javnih uslužbencev najprej odvisno od značaja vsakega posameznika, nato od šefov, vodij, od tega kakšna pričakovanja

vnašajo v organizacijo ter od kulture, ki vlada v organizaciji (Priloga A). Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije, G. Kos, pa pove, da se bodo »javni uslužbenci ravnali etično, ko bodo vedeli, kakšna etika se od njih pričakuje in ko jim bo nekdo razložil, zakaj in čemu se morajo tako ravnati in kakšne so sankcije v primeru neetičnega ravnanja. Z drugimi besedami: morajo biti seznanjeni z ravnanjem, ki se od njih pričakuje in motivirani (predvsem pozitivno), da se tako tudi ravnajo« (Priloga B). Ga. Jevšnik, Načelnica upravne enote Ljubljana pa vidi, da je etično ravnanje odvisno od občutka osebne odgovornosti, lojalnosti organizaciji in strokovnosti opravljanja delovnih nalog (glej Priloga C).

G. minister pove, da javna uprava veliko prihaja v stik z ljudmi in da je *»zato pomembno, da v teh odnosih spoštuje etična merila, poleg tega pa uprava opravlja delo, ki je v javnem interesu in gospodari z javnim denarjem, torej ni izpostavljena tržnemu prepihu, to se pravi, da bi jo neki tržni avtomatizmi silili v učinkovito gospodarno ravnanje, zato je mogoče še toliko bolj pomembno, da se drži nekih vrednot in principov«* (Priloga A). Raven etike je možno višati z mehкими metodami (spreminjanje organizacijske klime, pogovor med sodelavci, izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev) in trdimi metodami (predpisi, zakonodaja). Vodje, predstojniki so najbolj odgovorni za ustvarjanje ustrezne organizacijske klime. G. Minister še pove: *»Zelo važno je, ali človek čuti, da organizacija v kateri dela uživa nek ugled, ali je ponosen da dela tam kjer dela. V javni upravi se mi zdi, da se ta ugled dviguje z dvigovanjem kvalitete storitev, ko uprava poskuša pokazati da je usmerjena k strankam, uporabnikom, da izboljšuje storitve itd. in s tem se ji dviguje ugled v družbi in to povratno vpliva na počutje zaposlenih, ki so ponosni da tam delajo in to je nek tak krog, ki se sklene potem«* (Priloga A).

G. Kos o etiki v javni upravi pove: *»Če je javna uprava servis za državljanke in državljane, potem je jasno, da se z visoko etičnim ravnanjem javnih uslužbencev lahko še kako vpliva na kvaliteto tega servisa - čim bolj etično je ravnanje, tem bolj zadovoljni bodo uporabniki storitev, to se bo preneslo tudi na izvajalce storitev, končni rezultat pa je lahko tudi dosti bolj zadovoljna družba, kot je naša danes«* (Priloga B).

Ga. Načelnica pa pove, da je etika v javni upravi zelo pomembna, da je od etike odvisen ugled organizacije, ki se oblikuje v očeh strank, kar je pri vsakodnevnem delu v upravni enoti zelo pomembno (glej Priloga C). Etično raven v javni upravi bi se lahko višalo z različnimi

stimulacijami zaposlenih in pa z osebnim zgledom vseh vodij notranjih organizacijskih enot in rednim opozarjanjem zaposlenih na te vrednote (prav tam).

## 2.5 KORUPCIJA

Beseda korupcija izhaja iz latinščine in pomeni izprijenost, napačnost, pokvarjenost. Korupcija zajema dejanja kot so dajanje ali sprejemanje nagrad z namenom, da se hitreje, ugodnejše, lahko tudi na nezakonit način reši uradno zadevo. Pomeni podkupovanje in podkupljivost. V javnem življenju je korumpiranost dokaj pogost pojav. Korupcijske afere pretresajo veliko držav, od najrevnejših do najbogatejših. Vrtinci korupcije požirajo karakterno problematične osebe in tudi osebnosti, ki v javnem življenju uživajo velik ugled in spoštovanje (glej Sruk 1999: 251-252).

Korupcija je realnost in problem sodobne družbe, njene negativne posledice se lahko kažejo tako v družbenem kot političnem življenju. Dr. Bojan Dobovšek zapiše, da: *»Korupcija obstaja v družbi že od nekdaj. Je pojav, ki ga je družba vedno zanikala, najdemo pa ga povsod po svetu. Zagotovitev potreb in pohlep sta dejavnika, ki potiskata posameznika v skušnjava, da izkoristi vse možnosti, ki se mu na takšen ali drugačen način ponujajo. V zgodovini človeštva ni bilo družbe, ki ne bi poznala korupcije. Posamezniki so že od nekdaj s podkupovanjem dosegali prednosti in posegali po sicer nedosegljivih dobrinah in možnostih. V tranzicijskih državah, kamor nedvomno spada tudi Slovenija, je potrebno pojav korupcije podrobno proučiti, saj korupcija kot fenomen lahko predstavlja resen problem v vsaki družbi«* (Dobovšek 2002:17).

*»Ni najhujše, če v neki državi prihaja do pojavov korupcije; hudo je, če v ljudeh ni več npravstvene moči in volje, pripravljenosti, da se s tem zlom soočijo in spopadejo. Če se ozaveščeni subjekti korupciji ne postavijo dosledno po robu, lahko razkraja drugo za drugo—ustanove in podjetja, organizacije in stranke, organe zakonodaje, sodne in izvršne oblasti, službe državne uprave«* (Sruk 1999: 251-252).

Republika Slovenija kot majhna država predstavlja plodna tla za pandemijo korupcije znotraj privatnega in javnega sektorja, saj tako imenovane 'veze in poznanstva' delujejo v obeh. Resolucija o preprečevanju korupcije navaja: *»Korupcija po definiciji škoduje državljanom in državi, ogroža vladavino prava in zaupanje ljudi v najpomembnejše državne institucije,*

zmanjšuje politično stabilnost in socialni mir ter z omejevanjem proste konkurence in zmanjševanjem učinkovite razdelitve sredstev ovira ekonomski razvoj« (Internet 2), zato bi moralo biti njeno preprečevanje in nadzor, nacionalni interes. Obravnava tako pomembne tematike, bi morala biti obravnavana kot javna politika pri kateri naj bi sodelovalo celotno slovensko prebivalstvo.

Korupcija torej zajema vsa neetična ravnanja s katerimi se zavestno krši pravila in zakone z namenom uresničevanja nekih parcialnih interesov in pridobivanja posameznikovih osebnih koristi, predvsem, največkrat na račun drugih. Ker javna uprava ni imuna pred koruptivnimi dejanji, je za tovrstno preprečevanje najprej potrebna močna politična volja ter preventivni ukrepi, nato jasni in učinkoviti zakoni in takoj zatem dosledno vzpostavljene in v praksi s polno paro delujoče institucije nadzora in nenazadnje pregona.

Tabela 2.1: Nivoji korupcije

<b>Nivo</b>	<b>Mikro</b>	<b>Srednji</b>	<b>Makro</b>
<b>Akterji</b>	Državljeni nasproti najnižjim javnim uslužbencem v institucijah kot so: zdravstvo, šolstvo, policija, upravne službe	Mali in srednji poslovneži nasproti srednjemu nivoju vladnih uslužbencev, lokalnim avtoritetam in funkcionarjem	Najvišji menedžerji nacionalnih in internacionalnih podjetij, nasproti najvišjim državnim uslužbencem, politikom, državnim komisarjem, nadzornim telesom
<b>Pomen in oblike</b>	Znesek denarja primerljiv s plačo nižjega državnega uslužbenca, darila za individualne usluge ali olajšave.	Količina denarja varira v rangih od nekaj sto do tisoče dolarjev, lahko tudi provizija od pogodb, poslovnih namigov, nezakonitih licenc itd.	Delež v pogodbi, delnice korporacij, elitne štipendije za otroke uslužbencev, dajanje delovnih mest, partnerstva, dostop do vladnih strok, itd.
<b>Raziskave o korupciji</b>	Javno mnenje, razpravljanje v skupini o točno določenih temah v različnih tematskih krogih.	Študije po posameznih področjih, okrogle mize, študije primerov, anketiranje poslovnežev, razprave o izboljšavah in sodelovanju institucij, promoviranje kodeksov obnašanja..	Okrogle mize s sodelovanjem strokovnjakov, ocnitve obstoječih procesov s strani neodvisnih strokovnjakov, s predhodno listo sodelujočih, možnost spraševanja vpletenih, sodelovanje z mediji.

<b>Prihodnje delovanje</b>	Skrbna in podrobna izdelava primerne spodbudnega sistema govorjenja in prijavljanja korupcije, izgradnja standardov in kodeksov za javne uslužbenca.	Prejšnji ukrepi in uskladitev predpisov, revizija sistemov, uvajanje transparentnosti in odgovornosti.	Prejšnji ukrepi in razkritje povezav med gospodarstvom, politiko, in upravo, preglednost nad sredstvi, preglednost nad odločitvami, prijavljanje premoženjskega stanja.
----------------------------	--	--	---

(Vir: Dr. Bojan Dobovšek, Korupcija in politika, MNZ RS, Ljubljana, 2005. Str. 16, tabela 1)

Na tem mestu nas zanima le korupcija na mikro nivoju. Dobovšek zapiše, da se ta pojavlja v obliki majhnih daril javnim uslužbencem, in sicer z namenom doseganja željenih uslug, ki pa bi jih javni uslužbenci morali storiti že po svoji dolžnosti. Korupcija na mikro nivoju je najbolj razširjena med uslužbenci, ki imajo opravka z dokumentacijo in izdajo dovoljenj. Takšna korupcija vsebuje javne uslužbenca na nižjih nivojih, višina korupcije dosega malo manjše zneske od povprečne mesečne plače uslužbenca, darilo pa je ponavadi bolj osebne narave. Ta korupcija lahko postane zelo razširjena, ljudje pa do nje reagirajo tolerantno in postane del vsakdanjih običajev. Moralno se takšno korupcijo opravičuje z nizkimi plačami in prizadevanjem uslužbenca za čimprejšnjo rešitev zadeve (glej Dobovšek 2002: 46-47).

Družba že lahko kaznuje ali zazna nekatere oblike korupcije, vendar pa to še ne pomeni, da se s tem vsiljuje ali pa spodbuja etično obnašanje (glej Cooper and others 1998: 77).



### **3. TEORETIČNI PRISTOPI**

#### **3.1 DEONTOLOGIJA**

Deontologija je nauk o dolžnostih. Je praktično-filozofsko razglabljanje o нравstvenem izkustvu, še posebej kar zadeva človekove dolžnosti v različnih življenjskih situacijah. Razvijal jo je Jeremy Bentham, utemeljitelj utilitarizma. Deontologijo je pojmoval kot vedo o izkustveni nravnosti, saj je izkustveno proučeval posebne človekove dolžnosti in druge vidike moralno relevantne dejanskosti. Določena deontologija se lahko formira povsod tam, kjer obstaja potreba določanja moralnih obveznosti pripadnikov različnih stanovskih oziroma poklicnih grupacij do oseb, ki so od njih odvisne kot npr. zdravstveni delavci–bolniki, učitelji–učenci (glej Sruk 1986: 110). In seveda tudi javni uslužbenci–državljeni.

»Teoretiki deontologije trdijo, da se splošna načela pravičnosti in krivičnosti lahko uveljavijo in da niso odvisna od posledic posameznega dejanja« (Denhardt v Boštic in drugi 1997: 16). »Deontologija predstavlja dolžnostno ravnanje v določenih primerih« (Strojin v Boštic in drugi 1997: 16). Gre za dolžnost nekoga, ki ukrepa moralno korektno ter se izogiba moralno nekorektnemu delovanju in brezbriznosti do posledic določenega ravnanja. Če na delovanje javnega uslužbenca gledamo z deontološkega vidika, mora ta stremeti k ravnanju, ki izhaja iz splošno sprejetih moralnih načel kot so npr. poštenost, dobronamernost in nepristranskost. Njihovo ravnanje v prvi vrsti izvira predvsem iz ponotranjenih, splošno priznanih moralnih načel, ki veljajo v družbi in šele nato iz zakonov oziroma etičnega kodeksa. Državljeni npr. kot stranke na upravni enoti od javnih uslužbencev pričakujejo, da govorijo resnico, držijo obljubo in spoštujejo dostojanstvo posameznika (glej Boštic in drugi 1997: 16).

#### **3.2 UTILITARIZEM**

Prvi, ki je uporabil izraz 'utilitarianism' je bil zopet Jeremy Bentham, ki je za poglavitna cilja etike izbral splošno korist in blaginjo. Ukvarjal se je z izoblikovanjem meril vrednotenja dobrega – koristnega, kar je imelo za posledico tabele vrednot in nevrednot, »v katere je mislec vnesel individualna in družbena razmerja ter potrebe, moralno relevantne situacije ter povsem določene koristne in škodljive posledice« (Sruk 1999: 515). Opredelil je dobro in ugodje na eni strani ter zlo in neugodje na drugi strani ter zaključil, da »situacija, ki vsebuje

največjo mero zadovoljstva v razmerju do nezadovoljstva, je npravstveno najustreznejša« (prav tam).

Bentham je zaradi zavedanja o pomembnosti usklajevanja posameznih, posebnih in splošnih interesov, opozarjal tudi na pomen in vlogo zakonodaje (Sruk 1999: 515-516).

Utilitarizem je nazorska koncepcija, ki presoja moralno vrednost človekovega ravnanja po njegovi koristnosti ali za posameznika, za skupino ali za družbo. Človek naj bi bil v svojih temeljnih težnjah utilitarno naravnan. Vsak želi biti srečen, vsak želi živeti v urejeni in bogati družbi. Utilitarizem govori o koristnosti kot o temelju moralnosti in zavestnega delovanja ljudi. Obstaja individualistični in socialni utilitarizem. *Individualistični* vztraja na koristih, sreči, blaginji in interesih posameznika, *socialni* utilitarizem pa poudarja družbene koristi, blaginjo čim več pripadnikov družbe in širše interese (glej Sruk 1999: 515). »Največja možna sreča naj bi bila zagotovljena za čim večje število ljudi« (Švajncer 1995: 73).

Utilitarizem kot del moralne filozofije je torej zelo uporaben pri razumevanju etičnega delovanja javne uprave (glej Boštic in drugi 1997: 15-16).

*»Osredotoča se na koristi in posledice delovanja v specifičnih situacijah – npr. gradnja ceste skozi določeno območje moti okoliške prebivalce, vendar pa je ta zaradi širše koristi za druge državljane vseeno primerna. Z vidika nekaterih prebivalcev je zaradi posledic odločitve države ravnanje njene uprave neetično, toda iz več drugih razlogov (javni interes) je utilitaristični pristop najustreznejši za delovanje javne uprave v večini primerov, s katerimi se ukvarja sodobna javna uprava«* (Denhardt v Boštic in drugi 1997: 16).

### **3.3 NOVI JAVNI MENEDŽMENT**

Po letu 1970 so se pojavile nove smeri proučevanja javne uprave. To je začetek obdobja novega upravljanja javnega sektorja. Je koncept, ki v upravljanje javnega sektorja vpeljuje pozitivne elemente iz upravljanja in delovanja privatnega sektorja. Gre za ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologije upravljanja in vodenja, delovne tehnike, organizacijske oblike ter podjetniški način razmišljanja in delovanja. Ta koncept kot pomembno poudarja tudi usmerjenost k ljudem, tako k uporabnikom kot zaposlenim (glej Žurga 2001: 49). Vendar pa se zdi, da se na področju kadrov in organizacije le teh, po

zasebnem sektorju javna uprava zaenkrat še premalo zgleduje ali pa bi lahko rekli, prepočasi. V zasebnem sektorju se v fazi razgovorov za pridobitev zaposlitve opravljajo objektivna preverjanja ali spoznavanja osebnosti s pomočjo psiholoških testov, katere spremljajo tudi inteligenčni testi, kar pa se v javni upravi za enkrat še ne izvaja v večji meri. Sicer na tem področju deluje direktorat za organizacijo in kadre pri Ministrstvu za upravo. Obstaja ena skupina, ki izdeluje kompetentni model za posamezna delovna mesta, kjer poskušajo definirati ne samo znanje in veščine ampak tudi sposobnosti in lastnosti, ki naj bi jih kandidati za določeno delovno mesto v javni upravi imeli. Pri izbiri novo zaposlenega se te lastnosti preverjajo s posameznimi testi, ki so bolj pogosti zlasti za menedžerje (glej Prilogo 1).

Novi javni menedžment kot novi pristop v delovanju javne uprave zahteva, da sta enakost in pravičnost najpomembnejši v javni upravi in da javni uslužbenci ne smejo samo ubogati in se podrežati ciljem izvoljenih predstavnikov. Gre za zgledovanje po podjetniškem menedžmentu. Družbeni sistemi, torej tudi javna uprava, so odvisni od okolja in zato nepredvidljivi. Prav zaradi tega je pomembno mesto pri preučevanju sistema in delovanja javne uprave dobil etični pristop (glej Boštich in drugi 1997: 17). Ker javna uprava zelo veliko prihaja v stik z ljudmi, je zato pomembno, da v teh odnosih spoštuje etična merila. Javna uprava opravlja delo, ki je v javnem interesu in ki gospodari z javnim denarjem, kar pomeni, da ni izpostavljena tržnemu prepihu. Ker ni izpostavljena tržnemu avtomatizmu, ki bi jo silil v učinkovito gospodarno ravnanje, je zato še toliko bolj pomembno, da se drži nekih vrednot in principov (glej Prilogo 1).

Za novi javni menedžment je torej značilno, da se zgleduje po podjetniškem menedžmentu, ki stari model birokratske organizacije počasi prepušča preteklosti in uveljavlja nove oblike odnosov med javnimi uslužbenci in njihovim okoljem (Rakočević v Boštich in drugi 1997: 16).

Prvine, ki določajo novi javni menedžment so:

- usmerjenost k rezultatom,
- usmerjenost k strankam,
- prenova delovnih procesov,
- nova organiziranost in načini vodenja,
- uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta,
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti,
- delegiranje in povečevanje avtonomije,

- prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem,
- opredelitev in razmejitve odgovornosti,
- vzpostavitev tekmovalnosti (glej Žurga 2001: 50).

Eden izmed modelov novega javnega menedžmenta, ki daje pomen upravljanju s človeškimi viri<sup>3</sup> in organizacijski kulturi je model vzpostavljanja poslovne odličnosti. Ta model poudarja vlogo vrednot, kulture, obredov in simbolov pri oblikovanju dejanskega načina obnašanja zaposlenih (glej Žurga 2001: 56).

---

<sup>3</sup> »Ko govorimo o upravljanju človeških virov, mislimo na znanje, sposobnosti, motivacijo, osebnostne lastnosti zaposlenih, ne pa ljudi, zaposlenih samih« (Mag. Bagon 2003: 7)

#### **4. KLJUČNI PROBLEMI IN CILJI REFORM V JAVNI UPRAVI (z vidika etičnosti)**

Močno prisoten problem v javnih upravah mnogih držav je neetično vedenje in ravnanje zaposlenih. Predvsem gre za problem, ki ga je posebej močno občutiti v tranzicijskih državah, torej v državah s krajšo tradicijo demokratične ureditve. Države z dolgoletno demokratično tradicijo se s težavami ne srečujejo na strukturni ravni, prihaja pa do problemov neetičnega ravnanja javnih uslužbencev le pri posameznih primerih kršitev. Razlog gre iskati v stalnosti sistemske ureditve javne uprave in v sami vgrajenosti moralnih načel v ta sistem.

V mladih demokracijah je sprememba sistema posredno terjala tudi nastanek in oblikovanje novega sistema vrednot in moralnih načel (glej Košir 1997: 282 in Boštic in drugi 1997: 17).

Dr. Musek na pogovorih za prihodnost Slovenije zapiše: »Nismo izgubili vrednot, pač pa se je enormno povečala moč dejavnikov, ki ustvarjajo neskladje med našim obnašanjem in vrednotami. Nedvomno so med temi dejavniki tudi povečane možnosti, da si pridobimo koristi na način, ki nasprotuje našim vrednotam« (glej Internet 17).

Družbene spremembe so v državah v tranziciji, torej tudi v Slovenijo, prinesle prevrednotenje vrednot in hkrati tudi pohlep po ekonomski moči in uspešnosti. Takšno stanje je zabrisalo meje med državo in ekonomijo. Strmenje za ekonomskim uspehom je prineslo korupcijo tudi v javno upravo (glej Dobovšek 2002: 51).

V Sloveniji je ravno zaradi »ne tradicije« in zaradi tranzicije, ki je med drugim prinesla tudi spremembe v moralnih in načelnih vrednotah, pojav neetičnega ravnanja v javni upravi toliko večji oziroma bolj prisoten. Razširjenost neetičnega obnašanja v javni upravi je odvisna predvsem od mentalitete ljudi, tradicije in splošno sprejetih moralnih načel, ki prevladujejo v določenem okolju (Boštic in drugi 1997: 17).

Konec 90. let so v Sloveniji postali vse pomembnejši pogovori glede pomena sprejetja kodeksa ravnanja za vse javne uslužbence, po zgledu kodeksov posameznih strok, kot npr. pravniške, policijske, zdravniške. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev je bil nato sprejet leta 2001 (več v nadaljevanju) in je »tudi pomemben instrument v boju proti korupciji« (Mag. Katarina Žagar in Tatjana Krašovec 2001: 138).

»Reforma oziroma razvoj javne uprave se v slovenskem prostoru pojavlja kot prioriteta vladna javna politika, od sredine 90. let, v povezavi s procesom vključevanja republike v Evropsko unijo« (Kovač 2003: 193). Cilj reforme javne uprave je bil in je še vedno

vzpostavitev evropsko primerljivega sistema s poudarkom na etičnih standardih. Te standarde postavlja Evropska unija preko priporočil Sveta Evrope, ki v nacionalnih zakonodajah predvidevajo uresničevanje naslednjih, na etične standarde vezanih clijev:

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne uprave, ki nudi učinkovite storitve pri katerih ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti
- približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe uporabnikov ter vzpostavitev javnega in odprtega delovanja, kar pomeni, da so pravila vnaprej znana, da so uporabniki seznanjeni z načinom poslovanja, z načinom dela ter z ukrepi, ki bodo zagotavljali učinkovitost (glej Predlog zakona o javnih uslužbencih 2001: prva obravnava).

Po besedah ministra se v zadnjih nekaj letih spreminja način birokratskega razmišljanja javnih uslužbencev, odkar so uvedli projekte usmerjanja uprave k uporabniku, dvignili kvalitete storitev, uvedli t.i. 'prijazno javno upravo' (glej Priloga A). *»To sem prepričan da se spreminja, seveda je pa še veliko tega. Evropski trend je to v zadnjih desetih letih, da so vlade prišle do spoznanja, da je treba upravo približat uporabniku, da je treba spreminjati način razmišljanja, organizacijsko kulturo in tako dalje« (Priloga A).*

#### **4.1 ETIČNA INFRASTRUKTURA<sup>4</sup>**

Etična infrastruktura, ki predstavlja vzorčni model etike javnih uslužbencev, ki bi morala v svoji celotni podobi biti sestavni del slovenske javne uprave, je sestavljena iz naslednjih elementov: politične podpore, učinkovite pravne zgradbe, učinkovitega mehanizma nadzora in odgovornosti, navodil oziroma etičnih kodeksov za izvajanje upravnih nalog, poklicne socializacije, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva, podpornega okolja in pogojev (relativno dobre plače in prava mera varnosti zaposlitve), koordinacijskih in nadzornih teles za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje ter dejavne civilne družbe z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe, zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev.

---

<sup>4</sup> Povzeto po Ethics in Public Service v Haček 2001 in Internet 15

### **4.1.1 Politična podpora**

Kakršnakoli etična iniciativa znotraj javnega sektorja ne more biti uspešna, če ni podprta s strani politike, političnih predstavnikov. Politična podpora se izraža skozi retoriko (govori, javne objave, napisane izjave s strani voditeljev), ki se kaže z zgledom in podporo preko porazdelitve primernih virov. S tem ni vzpostavljena le avtoriteta za zakonit in administrativen nadzor, temveč so vzpostavljene tudi smernice za vse etično povezane aktivnosti. Ključna je tudi zagotovitev kredibilnega odziva na zahteve javnosti. Nenazadnje, je politična podpora ključni predpogoj za učinkovitost vseh ostalih elementov etične infrastrukture. Najbolj oprijemljiv izraz politične podpore je porazdelitev finančnih virov. Vzpostavitev etične infrastrukture zahteva tako dejavnost oblasti kot finančne vire.

Pri promociji etike v javni upravi imajo demokratično izvoljeni predstavniki dve ključni vlogi. Prvič so kot politiki dolžni biti odgovorni volivcem za dejavnosti, ki jih izvajajo v njihovem imenu. Zavzemajo posebno pozicijo, ko zahtevajo da so odločitve transparentne, storitve pa izvedene nepristransko. Drugič imajo kot zakonodajalci na voljo potrebno moč, da uveljavijo, izsilijo ali vsilijo svoje zahteve. Lahko vprašajo javnega uslužbenca, da jim pove, katere aktivnosti je izvedel in kako.

Politična podpora se lahko izrazi na primer z vzpostavitvijo delovnega telesa ali procesa ali za preiskavo škandala in/ali za oblikovanje priporočil za nove etične vzpodbude.

Izvoljeni predstavniki lahko individualno ali kot skupina promovirajo etično obnašanje in ravnanje, in sicer s svojim dobrim zgledom. Mogoče še bolj kot drugi, morajo oni pokazati še večje spoštovanje demokratičnim institucijam in zakonom.

### **4.1.2 Učinkovita pravna zgradba**

Predstavlja sklop zakonov in pravil, ki postavljajo standarde obnašanja za javne uslužbence. Te omejitve pa uveljavlja skozi sistem preiskav in sodb. Ker daje učinkovita pravna zgradba etični infrastrukturi zobe, deluje tudi v funkciji nadzora. Največji doprinos učinkovite pravne zgradbe za etično infrastrukturo je vzpostavljanje omejitev za obnašanje javnih uslužbencev, njihovo uveljavljanje skozi sankcije in onemogočanje javnih poizvedb in dejavnosti z izboljševanjem transparentnosti vladnih akcij oz. dejavnosti. Standardi obnašanja s strani javnih uslužbencev morajo biti nujno visoki, saj le ti upravljajo z državno močjo in državnimi viri. Lestvica obnašanja se razteza od 'nezakonitega' do 'neprimernega' ravnanja. Država, ki

uporablja tovrstno lestvico je v prvi vrsti odvisna od njene lastne definicije in stopnje tolerance do slabega vedenja in ravnanja. Na primer; 'kupovanje ' političnih uslug s strani izvoljenih predstavnikov ali javnih uslužbencev lahko v eni državi pomeni podkupovanje, v nekateri drugi državi pa to lahko pomeni legitimno lobiranje. Sankcije se ustrezno razlikujejo in obsegajo vse od denarnih kazni ali zapora zaradi kriminalnih dejanj do prekinitve pogodbe o zaposlitvi zaradi neetičnih ravnanj.

Obstaja tudi slaba stran, če se preveč zanašamo na zakonodajno plat etične infrastrukture. Namera je, da spodbuja le minimalne privolitve. Uveljavljanje sankcij služi zaviranju, zmanjševanju, nespodbujanju nezaželenega obnašanja in ne promociji zaželenega obnašanja. Zaradi zakonodajnega konceptualnega zanašanja na absolutnost in objektivnost, je lahko pravo nefleksibilno orodje za dnevni menedžment pri reševanju poslovnih etičnih problemov.

#### **4.1.3 Učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti**

Predstava, da so javni uslužbenci odgovorni izvoljenim predstavnikom, postavlja meje njihovim odgovornostim. To načelo ni vzpodbujeno samo z zakonodajo in regulacijo temveč tudi preko administrativnih politik in postopkov oziroma preko mehanizmov odgovornosti, ki nadzorujejo vsakodnevno ravnanje javnih uslužbencev. Mehanizmi odgovornosti igrajo pomembno vlogo v etični infrastrukturi s tem, ko zagotavljajo jasen menedžerski okvir, ki ga podpirajo preiskave in evalvacije. Mehanizmi odgovornosti postavljajo smernice za vodenje vladnih poslov, za preverjanje, da so ti primerno izpeljani in tudi za zagotavljanje, da so bili rezultati doseženi. Ideološko povedano, mehanizmi odgovornosti vzpodbujajo etična ravnanja s tem, ko je neetična ravnanja težje izvesti in lažje odkriti. Izziv javnih uslužbencev danes je, da niso odgovorni samo izvoljenim predstavnikom temveč tudi neposredno državljanom in medijem. Odgovorni so tudi za sledenje pravilom kot tudi za doseganje rezultatov, vse to še z omejenimi finančnimi viri. Zaradi vseh teh tekmujočih zavez bodo mehanizmi odgovornosti vse bolj pomembni, saj bodo definirali komu in zakaj so javni uslužbenci odgovorni. Ti mehanizmi služijo kot svarilo za neetično ravnanje, s tem ko povečujejo možnosti razkritij.

#### **4.1.4 Navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog**

Kodeksi postavljajo smernice in tudi nadzor, saj vzpostavljajo in javno sporočajo meje ravnanja ter oblikujejo standarde. Kodeksi imajo tudi disciplinsko in aspirativno funkcijo.



Postavljajo meje (sankcije so ukazane v primerih kršenja teh meja), ki temeljijo na prizadevanju za vrednote in cilje. Za razvoj etičnih kodeksov ravnanja je potrebna menedžerska iniciativa. Dobro zastavljen kodeks bo napisan v preprostem jeziku, v pozitivnem tonu in bo namenjen posebnim naslovnikom (celotnemu javnemu sektorju ali specifičnemu oddelku). Da bi se izognili konfliktom in zmeda se bo tovrstni kodeks nanašal tudi na pomembne zakone, ki javne uslužbence že zavezujejo. Da bi se izognili sumničanju in odporu javnih uslužbencev, potrebujeta razvoj in implementacija etičnega kodeksa usklajeno menedžersko strategijo, da zavaruje splošno sprejetje in podporo vrednotam in etiki, ki se promovira. To pomeni, da se izvedejo posvetovanja z javnimi uslužbenci, vsesplošna komunikacija in trženje, s čimer je vzpostavljeno vzajemno sodelovanje in ne vsiljevanje od zgoraj. Splošna participacija zaposlenih v procesu oblikovanja internega kodeksa je lahko ključna za celoten program etike v javni upravi. Rezultat tega je, da kodeksi predstavljajo bolj natančne etične dileme ljudi, ki jih bodo uporabljali. Države se morajo odločiti ali bodo dale etične kodekse pod zavetje zakonodaje ali ne. Kodekse, ki niso zakonsko potrjeni je lažje ustvariti in prilagoditi spreminjajočim se razmeram, vendar pa so zato manj uveljavljeni ali/in upoštevani.

#### **4.1.5 Poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva**

Poklicna ali profesionalna socializacija je proces skozi katerega se javni uslužbenci učijo in ponotranjijo etos, vrednote, etiko in standarde obnašanja. Ključni socializacijski mehanizmi so programi izobraževanja in usposabljanja kot tudi obstoj dobrih zgledov (Kernagham, 1993; Langford 1990 v Internet 15). Profesionalna socializacija k etični infrastrukturi prispeva preko komunikacijskih standardov obnašanja ter razvoju sodb in zmožnosti javnih uslužbencev, da se po njih ravna. Na način, ki ne sme biti grozeč ali zmeden se pokaže javnim uslužbencem kako praktično uporabiti zakonodajo in kodeks in kako se lahko prilagodijo mehanizmom odgovornosti (Denhardt, 1991; Woodward, 1994 v Internet 15).

Navadno obstajata dve vrsti programov etičnega izobraževanja in usposabljanja: prvi, kot del izobraževalnega procesa, *uvajalni program*, ki vključuje informacije o vlogi javnih služb, vključujoč odnose med izvršilno oblastjo in javnostjo, informacije o pomembni zakonodaji, predpisih in kodeksih, informacije o mehanizmih odgovornosti, vključujoč administrativne postopke in potrebna poročila in nazadnje informacije o vlogi vrednot, tako organizacijskih kot osebnih, kar se tiče izdajanja sodb in odločitev; drugi pa kot nadgradnja tega v času

zaposlovanja, *nadgradni etični program*, ki je usmerjen na zaposlene, ki že imajo nekaj izkušenj v javnih službah. Tako kot razvijanje občutljivosti za etično dimenzijo njihovega dela. Ta program strmi k zviševanju odločitvenih zmožnosti javnih uslužbencev, s tem da se osredotočijo na kritične in analitične zmožnosti, ki spodbujajo refleksijo in samostojne sodbe ali/in etične analize (Jackson, 1993; Chapman, 1993 v Internet 15).

Lahko se razlikujeta v vsebini in namenu, vendar bosta oba programa osvetlila ostale dele etične infrastrukture. Kodeksi ravnanja in obnašanja bolj natančno zagotavljajo material in vsebino za 'vzgojo' javnih uslužbencev.

#### **4.1.6 Podporno okolje in pogoji (relativno dobre plače in prava mera varnosti zaposlitve)**

Pogoji, ki vladajo znotraj javnega sektorja so za etično infrastrukturo pomembni zato, ker definirajo okolje, ki bolj ali manj vodi v smeri etičnega obnašanja in ravnanja. Obstajajo zunanji in notranji dejavniki. Zunanji dejavnik so na primer spreminjajoče se mednarodno okolje, globalizacija, spreminjanje družbenih norm. Ti dejavniki lahko poslabšajo moralo znotraj javnega sektorja, kar povzroči zmanjšano usmeritev k etičnim ravnanjem.

Notranji dejavniki kot so ravnanje s človeškimi viri neposredno vplivajo na obnašanje in ravnanje javnih uslužbencev. V prvi vrsti najprej določajo smeri znotraj katerih so javni uslužbenci rekrutirani, trenirani, nadzorovani, razviti, nagrajeni ali disciplinirani. Vzpostavljajo velik del organizacijske kulture znotraj javne uprave. Vključujejo tudi dejavnike kot so plačilo in varnost zaposlitve, ki prav tako vplivajo na moralo. Bolj direktna politika ravnanja s kadrovskimi viri daje zaščito in vliva samozavest javnim uslužbencem, da se pravilno odzovejo na neprimerne zahteve, da razkrijejo korupcijo in da prijavijo neetično ravnanje in obnašanje.

Politika ravnanja s človeškimi viri promovira etiko z zagotavljanjem pravičnega in enakopravnega obravnavanja zaposlenih. Primerno usposobljeni, kompetentni in zadovoljni javni uslužbenci se bodo prej uprli kompromisom, slabemu vedenju in korupciji. Z drugimi besedami, javni uslužbenci bodo imeli manj razlogov za upoštevanje etičnih standardov obnašanja in ravnanja, če bodo obravnavani neenakopravno ali, če bodo pričre nagrajenemu neetičnemu ravnanju.

Zaposlovanje po in promocija *merit sistema* (kriteriji strokovnosti in ne kriterij politične pripadnosti) odraža pravičnost. Ta proces lahko privede tudi do kriterija enakosti, z

zagotavljanjem, da so znotraj javnega sektorja zastopane vse družbene skupine. Vzpodbujanje kompetenc skozi merit sistem zaposlovanja in pravična zastopanost, lahko povečata učinkovitost javne uprave. Nasprotno pa je, sprejemanje nekompatibilnih nivojev dela v javni upravi zadeva, ki se tiče etike, zato, ker to lahko vodi v izgubo finančnih in drugih virov in dopustitev takšnih nizkih standardov tudi na drugih področjih (Chapman, 1993 v Internet 15). Še bolj pomembno; toleranca nesposobnosti slabi obvezo za učinkovitost, storitve in odgovornosti (Stahl, 1993). Transparentna, pravična in nepristranska politika ravnanja s človeškimi viri je bistvena za organizacijsko integriteto. Potencialno zaposlenim bo zato taka organizacija z dobrim ugledom in visokimi standardi bolj privlačna.

Če imajo javni uslužbenci premajhne plače, jih to ne spodbuja k temu, da v primeru, da je prisotna dobičkonosna alternativa, sledijo etičnim načinom ravnanja (Gallardo de la Pena, 1992; Klitgaard, neobjavljeno, v Internet 15). Tudi korupcija ni izločena pri malo plačanih uslužbencih. V ZDA pa evidence kažejo, da negativen odnos javnosti do javnih uslužbencev in sovražne kritike vlade bolj uničujeta moralo znotraj državne in javne uprave, kot pa plača javnih uslužbencev (Gilman, United States, v Internet 15).

Podobno, obstaja tudi delikaten odnos med varnostjo zaposlitve in spodbudnim delom. Zaposlitev za nedoločen čas lahko privede do uslužnosti in slabega dela. Po drugi strani pa je lahko nekdo, ki je zaposlen za določen čas ali po pogodbi, manj spodbujen k temu, da pogleda na bolj dolgoročne posledice svojega dela, manj lahko izgubi. Ta dejavnik bo potrebno upoštevati vedno bolj, ko se promovira in izvaja vedno več fleksibilnega zaposlovanja delovne sile.

Kdaj in kako naj javni uslužbenec neprimerno ravnanje prijavi? Tradicionalne formulacije predlagajo, da ima, kadar javni uslužbenec sumi neprimerno ravnanje s strani drugega javnega uslužbenca, več možnosti reagiranja. Zvestoba – ne reče ničesar; glas – pove svoj sum predstojniku (kar je lahko problematično, če je oseba, ki je na sumu prav predstojnik); 'žvižgati' (whistleblower) – javno pove svoj sum (Lundquist in Chapman, 1993). Podobne formulacije se uporablja tudi v primeru, ko se od javnega uslužbenca zahteva, da izvede neprimerno, nezakonito, neetično nalogo. Lahko je lojalen (naredi kot mu je naročeno in izvede nalogo); obstrukcija (od tega da ne naredi ničesar do tega, da poskuša preprečiti izvršitev te naloge); glas (prijava zahteve predstojniku, kar je tudi lahko problematično, če je predstojnik tisti, ki zahteva izvršitev neprimerne naloge); izhod (raje prenehati z zaposlitvijo, kot izvesti nekaj kar je neprimerno); in 'žvižgati' (povedati svetu).

Če v javni upravi obstajajo primerni ukrepi in procedure, bodo le-ti javnim uslužbencem vlivale samozavest, da lahko prijavijo neprimerna ravnanja in bodo tudi zavarovani pred negativnimi posledicami, ki bi jih lahko doletele.

Najbolj znani slovenski 'wistleblower' je Peter Golob, ki je leta 2001 kot vicekonzul na Veleposlaništvu RS v Zagrebu prijavil nekatere nezakonitosti v vizumskem poslovanju MZZ in zato ostal brez službe (glej Internet 18).

*»Po več kot pol desetletja trajajočem delovnem sporu z MZZ je Višje delovno in socialno sodišče v sodbi opr. Št. Pdp 643/2007 z dne 21.06.2007 vendarle potrdilo, da mu je MZZ nezakonito odpovedalo delovno razmerje in da ga mora vzeti nazaj v službo. Kljub trem dobljenim sodbam proti MZZ, ga dr. Dimitrij Rupel še vedno noče vrniti na staro delovno mesto v Zagreb, niti mu izplačati celotne odškodnine, kot mu nalagata pravnomočni sodbi delovnega sodišče. Upravno sodišče je tudi razveljavilo odločbo državnega sekretarja MZZ Andreja Štera, s katero je Goloba ob vrnitvi na delo na MZZ imenoval v najnižji diplomatski naziv« (prav tam).*

#### **4.1.7 Koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje**

Telesa, ki koordinirajo celoten etični okvir oziroma etično infrastrukturo, se razprostirajo od parlamentarnih komisij, ministrstev, organov v sestavi, oddelkov ali kakšnih posebnih organov za tovrstna vprašanja in so pooblaščenca, da nadzirajo etiko znotraj javnega sektorja. Menedžersko funkcijo opravljajo s koordinacijo in podporo vsem ostalim elementom infrastrukture. Lahko delujejo z neposredno implementacijo etičnih vzpodbud ali z delegiranjem teh nalog ostalim oddelkom ali pododdelkom. Tista telesa, ki posedujejo moč prisile, opravljajo tudi nadzorno funkcijo.

Ta telesa lahko opravljajo eno ali več nalog: lahko so čuvaji, svetovalci ali spodbujevalci. Koordinacijska telesa, ki opravljajo nalogo čuvaja preiskujejo ali preganjajo kršitve etičnih ravnanj in vedenj, ki so lahko tudi kazenski prekrški. Ključ njihove učinkovitosti so razkritja napak in nepravilnosti, potrebujejo pa tudi primerne vire, avtoriteto in samostojnost, zato, da imajo njihove akcije in dejavnosti 'zobe'. Tovrstna telesa so redkost. Navadno se pojavijo kadar organizirani kriminal ali sistematična korupcija prevladata znotraj oblasti kot na primer v policiji, vojski ali parlamentu.

Telesa, ki zaposlujejo predvsem svetovalce, navadno etiko javne uprave razvijajo preko predstavljanja samostojnih kritik prevladujoče etike, preko raziskovanja sprememb družbenih

standardov, ki se odražajo znotraj standardov javne uprave ter preko proučevanja obstoječega organizacijskega okolja.

Telesa, ki spodbujajo etična ravnanja, izobražujejo javne uslužbence in po možnosti tudi javnost, in sicer z višanjem zavesti o etičnih zadevah ter s pomočjo pri razvoju znanj za etične analize.

Vpliv koordinacijskih in nadzornih teles za etična vprašanja je glede na okoliščine, lahko označen kot primarno prisilen ali izobraževalen. Če se zgodi odziv na škandal ali krizo, je ta navadno bolj prisilen, če pa so ta telesa del splošnega etičnega programa pa zavzamejo izobraževalno noto.

V primeru posebej ustanovljenih teles za ta vprašanja, so lahko ta ustanovljena v skladu z nekim posebnim odnosom z zakonodajno oblastjo, ki jim prizna njihovo samostojnost.

#### **4.1.8 Dejavnost civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev**

Danes, v primerjavi s preteklostjo, je javnost veliko bolj informirana, bolj ozaveščena in se tudi bolj zanima za dejavnosti, poslovanje javnega sektorja. Vzporedno z zakoni kot je v Sloveniji npr. zakon o dostopu do informacij javnega značaja, se kažejo premiki v smeri 'odprte' administracije, s tem da bi se omogočil javni dostop do birokratskih procesov, posebnih sestankov in na primer do posnetkov teh sestankov.

Dejavna civilna družba in javne poizvedbe (medijska razkritja) so lahko močni zaviralci korupcije in neprimernih ravnanj v javnem sektorju. Javne poizvedbe so sicer zelo odvisne od učinkovite pravne zgradbe sistema, ki dopušča dostop do informacij. Predvsem pa bo kulturna tradicija javne participacije pri oblasti kot tudi obstoj administrativnih procedur, ki omogočajo takšno participacijo (npr. javne razprave) odločilne za to, kakšen doprinos k etični infrastrukturi bo imela dejavna civilna družba ter mediji.

Zgoraj opisanih osem elementov, torej etična infrastruktura nadalje služi trem funkcijam<sup>5</sup>;

- funkciji nadzora,
- funkciji smernic,
- funkciji menedžmenta.

---

<sup>5</sup> Povzeto po Internet 15

Nadzor se lahko izvaja skozi učinkovito pravno zgradbo, ki onemogoča neodvisne preiskave in obtožbe s strani javnosti; skozi učinkovite mehanizme nadzora in odgovornosti in tudi preko dejavne civilne družbe z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev.

Smernice se izvajajo predvsem skozi jasno politično podporo, skozi kodekse obnašanja, ki izražajo vrednote in standarde in skozi profesionalno socializacijo dejavnosti, torej preko izobraževanja in usposabljanja.

Menedžment pa se uresničuje skozi dobro podporno okolje in pogoje znotraj javnega sektorja; skozi koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje.

Idealna mešanica in stopnja teh funkcij bo vedno odvisna od kulturnega in politično-administrativnega ustroja posamezne države. Na primer: Združene Države Amerike, ki imajo v svoji tradiciji močno prisoten sistem 'kontrolne in ravnateljstva', bodo dale večjo podporo funkciji nadzora, medtem ko Nizozemska v kateri tradiciji je zaupanje, poudarja funkciji smernic in menedžmenta. Tudi Slovenija se usmerja v poudarjanje funkcij smernic in menedžmenta, s tem da je funkcija nadzora še vedno precej prisotna.

Zunanje elemente kot so politična podpora, učinkovita pravna zgradba, dejavna civilna družba in koordinacijska telesa lahko vidimo kot tiste, ki zagotavljajo avtoriteto in vsebino standardov obnašanja ter tudi spremljajoče posledice v primeru kršenja le teh.

Nasprotno pa notranji elementi kot so mehanizmi nadzora, kodeksi vedenja in ravnanja, usposabljanje in podporno okolje ter pogoji v večji meri zagotavljajo smernice in navodila javnim uslužbencem.

Zunanji elementi ustvarjajo pravila večinoma za celoten javni sektor, notranji elementi pa jih prilagodijo svojemu specifičnemu okolju in področju, in sicer na ravni ministrskih oddelkov, upravnih enot, agencij...

Notranji in zunanji elementi se dopolnjujejo in so ves čas soodvisni z namenom kredibilnosti in optimalne učinkovitosti. Napaka ali neuspeh enega elementa lahko ogrozi vse ostale elemente. Predrzne izjave politikov, kazenska zakonodaja, budna javnost ali močna koordinacija, ne bodo izboljšala integritete javnega sektorja, če standardi niso prevedeni, prilagojeni in razumljeni znotraj korporativne kulture posameznih oddelkov in agencij. Javni uslužbenci, ki se zavedajo svojih odgovornosti berejo kodeks obnašanja in ravnanja in se udeležujejo usposabljanj, lahko postanejo demoralizirani, če zunanji elementi ne omogočajo

in ne podpirajo jasnih standardov in disciplinskih postopkov. Pomembno je, da sta obe garnituri elementov dosledni in, da ne pošiljajo mešanih sporočil.

Nekateri elementi so logični predpogoj ostalim. Na splošno morajo biti zunanji elementi na svojem mestu, preden so notranji elementi lahko učinkoviti. Notranji elementi so zrcalo ali učinek zunanjih elementov.

Relativna sinergija med temi različnimi elementi etične infrastrukture, je odvisna od kulturne in politično administrativne tradicije posamezne države, njenega splošnega pristopa k javnemu menedžmentu in od njene stopnje promoviranja etičnega obnašanja v njeni preteklosti. Tako kot za vzpostavitev vseh ostalih elementov, ki so del menedžmenta, je tudi učinkovitost etične infrastrukture odvisna od tega koliko je operacionalizirana, razumljena in dosledno uporabljena. Dejstvo je, da je za vzpodbujanje primerne etičnega vedenja in ravnanja znotraj sistema javnih uslužbencev, potreben obstoj učinkovite etične infrastrukture (glej Internet 15).

## 5. ETIČNI KODEKSI

Ker vseh pravil ravnanja v ustavi in zakonih ni mogoče zajeti, se za določena ravnanja oblikujejo smernice, navodila oziroma (etični) kodeks ravnanja in obnašanja. Etični kodeks predstavlja sistem postavljenih pravil in načel, ki bolj ali manj natančno določajo in usmerjajo človekovo ravnanje v določenih okoliščinah (glej Žagar 2006: 49).

»Vloga etičnih kodeksov oziroma etičnih standardov je široka, motivi za njihovo vzpostavitev so običajno opredeljeni v spremnih besedilih; najpogosteje se kot cilj, ki se ga s kodeksom etike želi doseči, omenja prizadevanje za dvig ali ohranjanje ugleda institucije ali stroke, boj proti korupciji in podobno« (Žagar 2006: 49). V boju proti korupciji tovrstni kodeksi delujejo le kot preventiva.

Etični kodeks obstaja lahko v obliki priporočilne listine, lahko pa je zasnovan nekoliko 'strožje' in predvideva tudi mehanizem nadzora ter sankcije za kršitelje kodeksa. Pomembno je, da ne ostane samo pri oblikovanju etičnih standardov. Katarina Žagar poudarja, da je treba zagotoviti njihovo implementacijo in spremljanje (nadzor, sankcije). Z vidika implementacije etičnih standardov morajo določeno težo imeti tudi predvidene sankcije. Po kodeksu lahko kršitev njegovih načel pripelje do disciplinskega postopka (glej Žagar 2005), le ta pa je do nedavnega bil opredeljen v ZJU (več o tem v nadaljevanju).

V Sloveniji so etični kodeksi uveljavljeni na več področjih, v okvirih različnih profesionalnih združenj. Primeri kodeksov profesionalne etike so: Kodeks psihološke etike, Kodeks etičnih načel v socialnem varstvu, Kodeks univerzitetnih profesorjev Slovenije, Kodeks novinarjev Republike Slovenije, Kodeks poklicne etike računovodje, Kodeks odvetniške poklicne etike, Kodeks medicinske deontologije Slovenije, Kodeks etike medicinskih sester in zdravstvenih tehnikov Slovenije, Etični kodeks slovenskih knjižničarjev, Kodeks etike penoloških društev (glej Zbornik 1996: 6).

Izvzeta nekatera sorodna načela iz različnih profesionalnih kodeksov etike kot jih navajata Kralj in Žagar v Žagar (2006) so:

- ❖ **Pravičnost in poštenost:** po tem načelu je treba delo opravljati vestno in skladno z normativnimi in moralnimi načeli – pravično in pošteno.
- ❖ **Strokovnost in odgovornost:** delo je treba opravljati po svojih najboljših strokovnih potencialih, nedopustna je zloraba položaja zaradi osebnih koristi.



- ❖ **Zaupnost in prizadevnost:** po tem načelu mora biti delavec vreden zaupanja, zaupnih nalog (ravnanja z zaupnim gradivom).
- ❖ **Neodvisnost:** delavec je pri svojem strokovnem delu samostojen – samostojno izbira postopke, načine in metode dela. Obvezujejo ga veljavne pravne norme in profesionalni etični kodeks, v okvir katerega sodi njegovo profesionalno delo.
- ❖ **Medsebojna pomoč:** delavec je dolžan drugemu delavcu nuditi strokovno pomoč in konstruktivno prispevati k vzdušju pri delu v skupini ter z zgledom dvigovati nivo sodelovanja.
- ❖ **Spoštovanje človekovega dostojanstva:** to načelo terja enako spoštovanje do vseh ljudi in sprejemanje različnosti (enak profesionalen odnos ne glede na verske, rasne ipd. razlike)
- ❖ **Preprečevanje osebnega nadlegovanja in nasilja:** vedenje mora biti zgledno, vzorno; ne sme se uporabljati neprimernih, žaljivih besed v odnosu z drugimi sodelavci ali strankami ali spodbujati žaljivo govorjenje oziroma nasilna dejanja. Prav tako ni dopustno kakršnokoli nadlegovanje druge osebe.
- ❖ **Princip raziskovanja:** če se raziskovanje nanaša na posamezne osebe ali skupine oseb, morajo le-ti biti s tem seznanjeni oziroma v to prostovoljno privoliti, v kontekst raziskovanja je treba vključiti elemente etične analize.
- ❖ **Spoštovanje kodeksa poklicne etike:** delavci, člani so dolžni upoštevati kodeks poklicne etike (Kralj in Žagar v Žagar 2006: 49-50).

*»Proces etičnega razvoja in etične izobrazitve je veliko bolj težak in delikaten, kot pa sprejemanje in uveljavljanje zakonov. Ideja, da je vpeljava primernih etičnih standardov ključna zadeva, podcenjuje napor, za dosego višjega nivoja moralne razprave in moralnega razvoja« (Cooper and others 1998: 78).*

## 5.1 NAMEN KODEKSA RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev je sprejela Vlada RS, na predlog Sveta Evrope, v začetku leta 2001 in kot dokument velja za vse javne uslužbence (glej Internet 2 : 21.11.2005). Osnovni razlog za sprejetje in približno implementiranje Priporočila odbora ministrov Sveta Evrope in vzorčnega kodeksa ravnanja za javne uslužbence na nacionalnih ravneh je boj proti

korupciji. Šlo naj bi za ozaveščanje javnosti in spodbujanje etičnih vrednot kot sredstev za preprečevanje korupcije (glej Mag. Katarina Žagar in Tatjana Krašovec 2001: 138).

### **5.1.1 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev**

Kodeks je sestavni del načel opravljanja javnih nalog, od trenutka, ko je javni uslužbenec z njim seznanjen. Dolžnost seznanitve javnega uslužbenca s Kodeksom je na strani predstojnika posameznega javnega organa. Javni uslužbenec mora ravnati v skladu z določbami kodeksa.

Namen kodeksa je opredeliti načela za opravljanje javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci, služil pa naj bi jim kot pripomoček za uresničevanje teh načel (glej Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, UL RS 8/2001).

Temeljna načela delovanja javnih uslužbencev so:

- častno opravljanje javnih nalog na podlagi in v mejah ustave, mednarodnih pogodb, zakonov, podzakonskih predpisov,
- spoštovanje človekovega dostojanstva ter lojalnost do delodajalca,
- strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno opravljanje nalog,
- upoštevanje javnega interesa in konkretne okoliščine primerov,
- spoštovanje državljanov in sodelavcev,
- nezdržljivost in nasprotje interesov,
- prijava nezakonitega ravnanja,
- politična nevtralnost in nepristranskost,
- prepoved zahtevanja in sprejemanja daril,
- prepoved zlorabe uradnega položaja ter v zasebne namene,
- učinkovito, smotno in gospodarno upravljanje z javnim premoženjem (glej Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, UL RS 8/2001).

Kodeks predstavlja seštevek pomembnih načel in je lahko pojmovan kot merilo po katerem lahko pristojne inšpekcije, državljanji in javnost, presojujejo uspešnost delovanja javne uprave. Kodeks je tudi pomembna opora in usmeritev za same javne uslužbence, saj se lahko v primeru dilem obrnejo na zapisana pravila in napotke.

G. Kos pove, da bi bilo potrebno sprejeti nov kodeks etike za slovenske javne uslužbence, saj naj bi bil ta že rahlo neuporaben in, da zanj ve le malokdo. Novega bi morali ustrezno

predstavljati vsem javnim uslužbencem in uporabnikom njihovih storitev ter zagotoviti njegovo implementacijo z ustreznim ravnanjem, dajanjem zgledov in nadzorovanjem ter prisotnostjo menedžerjev v javni upravi (glej Priloga B)

## **6. ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH (spremembe in dopolnitve)**

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) je bil sprejet leta 2002, veljati pa je začel leto kasneje. Leta 2005 Državni zbor (DZ) na podlagi odločbe Ustavnega sodišča sprejme spremenjen in dopolnjen ZJU-UPB1 (uradno prečiščeno besedilo), kjer pride do manjših popravkov. Leto za tem, leta 2006, DZ zopet na podlagi odločb Ustavnega sodišča, ki v določenih odsekih členov ugotovi neskladnosti z ustavo, sprejme ZJU-UPB2, kjer pa pride tudi do črtanja členov oziroma celih poglavij, ki se nanašajo na spodbujanje javnih uslužbencev in opredeljevanje njihove disciplinske odgovornosti. V letu 2007 je sprejet še ZJU-UPB3, ki obsega spremembe in dopolnitve drugih zakonov, ki se nanj nanašajo.

V nadaljevanju bom analizirala vsebino podpoglavij z upoštevanjem vseh sprememb in dopolnitev Zakona o javnih uslužbencih.

### **6.1 NAČELA**

V tem podpoglavju bom poskušala analizirati skupna načela sistema javnih uslužbencev, ki so navedena v zakonu o javnih uslužbencih, njegovih spremembah in dopolnitvah, katera se še najbolj dotikajo etike javnih uslužbencev.

V 7. členu Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-UPB 3)<sup>6</sup> je zapisano, da imajo pri zaposlovanju javnih uslužbencev vsi zainteresirani kandidati zagotovljeno enakopravno dostopnost na ta delovna mesta, in sicer pod enakimi pogoji. Za zasedbo prostih delovnih mest organi državne uprave na spletnih straneh ministrstva za javno upravo, v Uradnem listu RS, na Zavodu RS za zaposlovanje in/ali v dnevnem časopisu objavijo javni natečaj ali javno objavo, na katero se lahko prijavi vsakdo. Pred objavo javnih natečajev pa se objavi interni natečaj, kjer se prosta delovna mesta zapolnjujejo s premeščanjem javnih uslužbencev v okviru državne uprave, s čimer se med drugim tudi omejuje povečanje števila zaposlenih v javni upravi (glej internet 8). Na javnem natečaju naj bi bil izbran tisti kandidat, ki je za določeno delovno mesto najbolj strokovno usposobljen. Strokovno usposobljenost (6. člen) opredeljujeta dva elementa; strokovno znanje, kar predstavlja javno veljavna izobrazba, ki se manifestira v javno objavljeni in veljavni listini posameznega kandidata in pa njegove osebne sposobnosti, ki pa se v samem postopku izbire kandidata za določeno javno delovno mesto

---

<sup>6</sup> Glej Internet 3

objektivno ne preverjajo vedno oziroma v večini, kadar gre za menedžersko funkcijo. Objektivno preverjanje osebnostnega profila posameznika, ki je značilno v zasebnem sektorju, se preverja z osebnostnimi testi, katere spremlja še test iz logike. Tovrstni testi se v javni upravi pogosto uporabljajo le za menedžerje. Posebna skupina, ki deluje znotraj direktorata za organizacijo in kadre v okviru ministrstva za javno upravo, izdeluje kompetentni model za posamezna delovna mesta, kjer poskušajo definirati ne samo znanje in veščine, ampak tudi sposobnosti in lastnosti (glej Priloga A). Glede na to, da je občutek za etično delovanje v vsakem posamezniku oziroma pri nekemu bolj in pri drugem manj poudarjen, bi kot pogoj za prijavo kandidata morale biti navedene zaželeno osebne lastnosti kot npr. prijaznost in poštenost.

Zakovitost, ki je v javni upravi nujna, od javnih uslužbencev zahteva, da svoje naloge izvršujejo na podlagi in v mejah ustave, mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov, kar je zapisano v 8. členu. To pomeni, da mora biti javni uslužbenec vsak dan 'zakonodajno ažuriran', da mora biti poznavalec omenjenih dokumentov in predpisov in z njimi vedno na tekočem. Predvsem na področju svojega dela.

Načelo strokovnosti, v naslednjem členu, zajema strokovno, vestno in pravočasno izvrševanje javnih nalog, zapoveduje ravnanje po pravilih stroke, kar pomeni tudi nujnost stalnega usposabljanja in izpopolnjevanja javnega uslužbenca. Zaradi možnosti nadgrajevanja v javni upravi potrebnega znanja, se na nek način uvaja konkurenčnost znotraj javne uprave torej med samimi uslužbenci, zato so spodbujeni k stalnemu izpopolnjevanju, kar naj bi posledično uporabnikom javnih storitev zagotavljalo, da bodo v svojih primerih deležni kvalitetne obravnave. Javni uslužbenec mora torej svoje naloge izvrševati strokovno, vestno in pravočasno, ni pa zapisano nasprotno, npr. kaj se zgodi, če svojih nalog ne izvršuje na tak način.

V 10. členu je zapisano, da »javni uslužbenec ravna pri izvrševanju javnih nalog častno v skladu s pravili poklicne etike« (ZJU-UPB 3)<sup>7</sup>, kar bi moralo iti z roko v roki s spoštovanjem in priznavanjem tega poklica od zunaj, torej s strani državljanov. Raziskava o stališčih o korupciji, narejena leta 2006 pokaže, da v slovenski družbi obstaja prevladujoče prepričanje, da je v javnih službah razširjenost korupcije razmeroma velika. »Večina (41%) anketirancev

---

<sup>7</sup> Glej Internet 3

ocenjuje, da podkupnino v javnih službah sprejema 'precej javnih uslužbencev'. Več kot tretjina vprašanih (38%) meni, da podkupnino sprejema le 'nekaj javnih uslužbencev', 9% jih meni, da to počnejo skoraj vsi javni uslužbenci, le zanemarljiv delež anketirancev (2,3%) pa meni, da javni uslužbenci ne sprejemajo podkupnin« (glej Internet 9).

Načelo zaupnosti, ki je zapisano v 12. členu pomeni varovanje tajnih podatkov s strani javnega uslužbenca. Le delodajalec lahko javnega uslužbenca te dolžnosti razreši. Javni uslužbenec naj bi v naslednjem členu odgovarjal za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupnih javnih nalog, kar formalno uveljavlja posameznikovo odgovornost za njegovo delo (v nadaljevanju).

Načelo dobrega gospodarjenja opredeljuje 14. člen, kjer se posredno kaže odnos javnega uslužbenca do davkoplačevalskega denarja. Le ta mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, dosegati najboljše rezultate ob najnižjih stroških.

Načelo varovanja poklicnih interesov, zapisano v 15. členu, se v prvi vrsti nanaša na obveznost delodajalca (Republika Slovenija, lokalna skupnost, vlada) za izvrševanje katere je zadolžen predstojnik državnega organa ali uprave lokalne skupnosti. Delodajalec mora javnega uslužbenca varovati pred šikaniranjem<sup>8</sup>, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela. Na kakšen način je varstvo zagotovljeno ni zapisano.

15.a člen, ki je prvič dodan v ZJU-UPB<sup>2</sup><sup>9</sup> prepoveduje nadlegovanje na delovnem mestu.

V 28. členu je zapisano načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti. Uradnik mora tako izvrševati vse javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko.

### **6.1.1 Načelo (ne)sprejemanja daril**

V 11. členu ZJU (ZJU-UPB3) je zapisano, da:

1) Javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. Za darila manjše vrednosti

---

<sup>8</sup>» Šikaniranje = konfliktov polna komunikacija na delovnem mestu med sodelavci ali med podrejenimi in nadrejenimi, pri čemer je napadena oseba v podrejenem položaju (podrejena v konfliktu in ne hierarhiji) in izpostavljena sistematičnim in dlje časa trajajočim napadom ene ali več oseb z namenom in/ali posledico izrinjenosti iz sistema, pri tem pa napadena oseba to občuti kot diskriminirajoče« (Leymann v Tkalec 2001: 908-926).

<sup>9</sup> Glej Internet 4

se štejejo darila, katerih vrednost na presega (bivših 15.000 tolarjev) 65 evrov oziroma katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega bivših 30.000 tolarjev, če so prejeta od iste osebe. Za protokolarna darila se štejejo darila funkcionarjev ali javnih uslužbencev drugih držav ali mednarodnih organizacij, dana ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih ter druga darila, dana v podobnih okoliščinah.

2) Prepoved oziroma omejitev iz prvega odstavka tega člena velja tudi za zakonca javnega uslužbenca, osebo s katero javni uslužbenec živi v zunajzakonski skupnosti in njegove otroke, starše ter osebe, ki živijo z njim v skupnem gospodinjstvu.

3) Javni uslužbenec je dolžan darovalca opozoriti, da darila, ki presegajo vrednost iz prvega odstavka, postanejo last delodajalca. Če darovalec pri darilu vztraja, je javni uslužbenec oziroma oseba iz drugega odstavka darilo dolžna izročiti delodajalcu oziroma organu delodajalca, ki je pooblaščen, da z njimi razpolaga.

4) Podatki o sprejetem darilu, njegovi vrednosti, osebi, od katere je darilo sprejeto in drugih okoliščinah, se vpišejo v seznam daril. Podatke za vpis je dolžan sporočiti javni uslužbenec, ki je darilo prejel. Javni uslužbenec je dolžan sporočiti podatke tudi v primeru iz drugega odstavka.

5) Način razpolaganja z darili iz tretjega odstavka, način vodenja seznama iz četrtega odstavka in druga izvedbena vprašanja v zvezi z omejitvami in dolžnostmi iz tega člena za organe državne uprave, pravosodne organe, uprave lokalnih skupnosti in osebe javnega prava, predpiše vlada z uredbo. V uredbi se lahko določi, da se darila do določene vrednosti ne vpisujejo v seznam.

V 11. členu ZJU ni zapisana izrecna prepoved sprejemanja daril, kar bi predstavljalo pomemben element v boju proti korupciji in pristranskemu ravnanju javnih uslužbencev oziroma neenakopravnemu obravnavanju fizičnih in pravnih oseb. Javni uslužbenec lahko sprejema protokolarna in priložnostna darila manjše vrednosti, do 65 evrov. Javnemu uslužbencu je tako zakonsko dovoljeno sprejemati darila, čeprav 'manjše vrednosti', kar je v nasprotju z definicijo korupcije glede sprejemanja daril.

Minister za javno upravo, G. Virant pove, da je na primer sprejetje steklenice vina s strani javnega uslužbenca etično sprejemljivo, zato:

*... »ker je v skladu s konvencionalnimi normami, z običaji med ljudmi, sodelavci, poslovnimi partnerji, prijatelji itd., in se recimo ob posebnih priložnostih, kot je novo leto in podobno, obdarujemo. Če gre za neka malenkostna obdarovanja so ta čisto v skladu s pravili in običaji*

*in to ni neetično. Ne vpliva na nepristranskost JU, če ima nekdo to notranjo integriteto in ve da mora v službi ravnati profesionalno in nepristransko ga ena steklenica vina od tega ne bo odvrnila» (Priloga A).*

Če je darilo (steklenica vina) sprejeto na primer za novo leto iz rok stalnega poslovnega partnerja, potem minister v tem ne vidi nič problematičnega in poudari slednje.

*»Veliko je odvisno od okoliščin. Vsako darilo, ki je dano z namenom, da bi vplival na ravnanje uslužbenca je koruptivno, tudi če je majhno. Korupcija ni odvisna od višine darila, ampak je odvisna od tega ali je dano z namenom, da se doseže neko ravnanje javnega uslužbenca. Treba je vedno upoštevati okoliščine primera. Tisto kar je dopustno in etično so priložnostna darila (prav tam).*

Na nek način bi lahko rekli, da je dajanje daril s strani državljanov javnim uslužbencev oblika zahvale, odvisno od tega ali je darilo dano pred ali po opravljeni storitvi, kakršnakoli že ta je. Ministru se na tem mestu zahvala ne zdi primerna in pove:

*»Tovrstne zahvale niso potrebne, ta običaj ki je nekoč veljal v zdravstvu, če zdravnik opravi dobro operacijo, da mu prineseš viski, to ni primerno. Po moje se v praksi to ne izvaja prav veliko. Na nek način je lahko uslužbenec lahko tudi užaljen, če dobi tako darilo, ker lahko zgleda kot da mu nekdo hoče sporočiti, ne, aha, 'saj jaz vem, da si ti naredil nekaj zato, ker si od mene nekaj pričakoval', to je lahko zelo negativno sporočilo« (Priloga A).*

Poudari, da je darilo dano kot zahvala pa že lahko etično sporno.

Popolna prepoved sprejemanja daril s strani javnih uslužbencev (razen protokolarnih) bi bila po besedah ministra za javno upravo preostra prepoved. *»Taka ostra prepoved bi bila zelo neživiljenjska, skoraj bi rekel nečloveška. Kako boš ravnal, če ti nekdo iz čiste prijaznosti, sem prepričan da je večina primerov takih, da prinesejo darilo iz čiste naklonjenosti, zaradi nekega medčloveškega običaja, prinese neko skromno darilo za novo leto, kaj boš potem naredil, ga boš moral potem ti zavriniti« (glej Priloga A).* Minister Virant še pove; *»Vse je odvisno od okoliščin. Ni vsako darilo korupcija to hočem povedati. Jaz mislim, da celo na ta način z uvajanjem nekaterih neživiljenjskih pravil k temu nič ne pripomoremo. Prava korupcija je izven tega, prava korupcija se dogaja z višjimi zneski, se dogaja skrito očem, se nikjer ne zabeleži, ta darila se ne prijavijo. Bojim se, da bi se na ta način, z napačno metodo lotili problema« (prav tam).*



Za omejevanje mikro korupcije bi bila najboljša rešitev, »da so predpisi čimbolj jasni, da ni maneverskega prostora, da se ve kakšna bo odločitev, da so npr. prostorski predpisi tako jasni da ti veš kaj se lahko na neki parceli gradi in kaj ne, in pa rešitev je tudi v tem da se vse rešitve rešujejo v rokih, da ni zaostankov. Tam kjer so zaostanki, kjer se zadeve rešujejo počasi so neka plodna tla za razmah korupcije ali pa zvez, poznanstev, vseh teh oblik družbenega parazitizma kot se reče« (prav tam).

Na drugi strani stavbe ministrstva za javno upravo, lahko bi rekli na drugem bregu, pa Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije, G. Kos, glede sprejemanja daril pove: »Pravila glede sprejemanja daril so v slovenskem pravnem redu jasna, moje osebno mnenje pa je, da ni absolutno nobene potrebe, da bi uslužbenci za to, kar jim narekuje in plača služba, sprejemali še darila, pa čeprav zgolj v obliki steklenice vina« (Priloga B).

Proti sprejemanju daril, ki so višje vrednosti od zakonsko dovoljene, se je po besedah G. Kosa možno boriti; »Z ustrezno etiko javnih uslužbencev: v Sloveniji uslužbenci ne sprejemajo daril, ker bi jih potrebovali za preživetje, ampak iz povsem drugih razlogov, predvsem psiholoških. Če bi nam uspelo prepričati javne uslužbence, da je sprejemanje daril za opravljeno delo v državnem aparatu nekaj, kar je nečastno in neetično, bi bilo takšnih daril zelo malo« (prav tam).

S trditvijo, da bi popolna prepoved sprejemanja daril (razen protokolarnih) ter vzpostavitev spremljajočih sankcij pripomogla k zmanjšanju mikro korupcije v Sloveniji, se G. Kos delno zagotovo strinja, in sicer pod pogojem, da bi se ta prepoved resno izvajala. O omejevanju korupcije na tem nivoju doda:

»Manjša darila, ki so dana iz hvaležnosti (četudi nepotrebne), bi težko šteli za korupcijo samo po sebi. Šele, če so darila dana z namenom vplivanja na odločitve, gre za korupcijo. To pomeni, da bi popolna prepoved sprejemanja daril zgolj odpravila možnost, da bi se med njimi skrili tudi poskusi prave korupcije, kar bi seveda tudi pomenilo pozitiven korak, ne pa odločilnega« (prav tam).

Predlaga, da bi bilo bolje, kot prepovedati sprejemanje priložnostnih daril, usmerjati dejanja z namenom zmanjšanja mikro korupcije v drugi, bolj dolgoročni smeri. »Namesto prepovedi kot zunanjega faktorja bi morali z ustreznim usposabljanjem in vzgojo javnih uslužbencev doseči, da bi sami od sebe (notranji faktor!) odklanjali vsa darila, ne da bi jim pri tem za vratom visela država« (prav tam).

Načelnica Upravne enote Ljubljana, Ga. Jevšnik, glede sprejemanja daril v njenem organu pove, da sprejemanje manjših daril ne vpliva na pristranskost javnega uslužbenca, čeprav je v nekaterih primerih tudi to možno in zato sprejemanje takšnih daril nikakor ne podpirajo. Tako kot G. Virant in G. Kos je tudi ona mnenja, da manjša darila dana kot zahvala niso potrebna, saj morajo javni uslužbenci ravnati v okviru zakonov in predpisov, kar pomeni da morajo imeti do vseh strank v upravnem postopku enakovreden odnos (glej Priloga C).

V Upravni enoti Ljubljana se proti sprejemanju daril, ki so večje vrednosti od zakonsko dovoljene, borijo tako, da poskrbijo, da so vsi uslužbenci seznanjeni s prepovedjo sprejemanja tovrstnih daril in da so seznanjeni s sankcijami, ki sledijo (tudi prekinitev delovnega razmerja). Zaradi tega do sedaj v Upravni enoti še niso zasledili sprejetje darila, ki bi bilo večje vrednosti od zakonsko dovoljene (prav tam).

Načelnica, Ga. Jevšnik se strinja, da bi popolna prepoved sprejemanja daril (razen protokolarnih) ter vzpostavitev spremljajočih sankcij pripomogla k zmanjševanju mikro korupcije v Sloveniji in doda, *»da so potrebni še dodatni ukrepi, predvsem znotraj same organizacije«* (Priloga C).

Javni uslužbenec je dolžan opravljati svoje naloge in je za to tudi plačan s strani svojih strank, državljanov, davkoplačevalcev. Če vzamemo, da je darilo manjše vrednosti, torej priložnostno darilo, dano s strani državljana javnemu uslužbencu z namenom, da se mu na nek 'ljudski' način zahvali, potem je 'zahvala' javnemu uslužbencu v obliki manjšega darila s strani stranke, za delo, ki ga javni uslužbenec tako ali tako mora opraviti, popolnoma nepotrebna. Še več, ta možnost sprejetja darila, četudi je to steklenica vina, mirno dopušča brisanje meje (65 evrov), kar posledično lahko pelje do neenakopravnih obravnavanj strank v postopkih in tudi do mikro korupcije v javni upravi.

## **6.2 PRAVICE, OBVEZNOSTI IN ODGOVORNOSTI**

Javni uslužbenci imajo pravico do sindikalnega združevanja in sindikalnega delovanja, do kolektivnih dogovarjanj ter do stavke po določenih pravilih (18. in 19. člen ZJU-UPB3)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Glej Internet 3

93. člen ZJU-UPB3 zahteva, da mora javni uslužbenec svoje delo opravljati v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike. Pri opravljanju dela mora upoštevati navodila in odredbe nadrejenega, lahko pa izvršitev navodila oziroma odredbe odkloni, če bi ta pomenila protipravno delovanje. Navodilo oziroma odredbo mora odkloniti, če bi njegova izvršitev pomenila kaznivo dejanje. V 93. členu je še zapisano, da javni uslužbenec, če z izvršitvijo navodila oziroma odredbe stori disciplinsko kršitev ali povzroči škodo, disciplinsko oziroma odškodninsko ni odgovoren. Na podlagi tega lahko sklepamo, da odgovornost pade oziroma jo prevzame predstojnik določenega organa.

Javni uslužbenec danes torej ni več le pasiven posameznik, ki preprosto odreagira na sporočila svojih nadrejenih in na informacije iz okolja. Vedno bolj igra aktivno vlogo znotraj pravnih, vladnih, družbenih in organizacijskih sistemov. Specifično okolje v katerem dela oblikuje obnašanje in odločitve javnega uslužbenca, od katerih je nazadnje odvisna učinkovitost, profesionalnost in kakovost sistema (glej Srebotnjak 1997: 301).

Polona Srebotnjak je izluščila pet področij, ki javnemu uslužbencu predstavljajo izziv:

- ohranjanje ustavnega in zakonskega reda
- sposobnost obvladovanja javnih pričakovanj–javna pričakovanja in interese mora postaviti pred svoje želje in biti mora nepristranski
- sposobnost obvladovanja kompleksnosti, nesigurnosti in sprememb, ki se porajajo v zvezi z delom in nalogami
- etično obnašanje
- sposobnost izpolnjevanja nalog, ki so jim jih naložili politično in upravno nadrejeni ali državljani (glej Srebotnjak 1997: 301).

Pri izpostavljenih nalogah, je etično obnašanje javnih uslužbencev napisano bolj na koncu. Glede na to, da morajo vse te izpostavljene naloge javni uslužbenci opravljati hkrati, je skoraj razumljivo, da tudi pri njih samih etika ni na prvem mestu. Če bi bile spodbude za etično obnašanje bolj natančno opredeljene in še bolj vzpodbujene, bi bila po vsej verjetnosti etika pri javnih uslužbencih na višjem mestu. Najbolj pomembno je, da je delo opravljeno. Kako je opravljeno, je pa bolj redko stvar diskusije.

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev se zaradi narave njihovega dela do neke mere razlikujejo od pravic in obveznosti zaposlenih v gospodarstvu. V predlogu Zakona o javnih uslužbencih je bil kot eden od ciljev zakona, ki je zadeval pravice in obveznosti javnih uslužbencev, navedena težnja po približanju ureditve delovnopravnim predpisom. Pri tem pa naj bi se upoštevale posebnosti, ki jih narekuje javni interes. Kot cilj je bila navedena tudi decentralizacija in poenostavitev postopkov odločanja ter bolj poudarjen nadzor, vzpostavitev odgovornosti ter sankcij za kršitve (glej Predlog zakona o javnih uslužbencih 2001: prva obravnava).

»Javni uslužbenec ima pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe v interesu delodajalca« (101. člen ZJU-UPB3). Usposabljanje in izpopolnjevanje je njegova pravica kot tudi obveznost (102. člen). K pravicam javnih uslužbencev se uvrščajo tudi relativna trajnost delovnega razmerja, posebni sistemi napredovanja na delovnem mestu, napredovanje v višji naziv in s tem tudi večja varnost zaposlitve. Posebnost pri javnih uslužbencih je uveljavljanje pravice do politične opredeljenosti in delovanja, saj se mora zaradi ohranitve politično nevtralnega javnega sektorja, postaviti določene omejitve. Politično nevtralni javni sektor je pomembnejši in je pred pravico posameznika (javnega uslužbenca) do političnega udejstvovanja, pri čemer velja, da je » nedopusten vpliv kakršnega koli političnega prepričanja ali političnega delovanja na posameznikovo možnost, da bi se zaposlil kot javni uslužbenec« (Srebotnjak 1997: 305).

Obveznosti javnih uslužbencev obsegajo: varovanje uradne tajnosti, spoštovanje odredb nadrejenega, nezdržljivost opravljanja dodatnih dejavnosti z delovnim razmerjem in disciplinska in odškodninska odgovornost (glej Predlog zakona o javnih uslužbencih 2001: prva obravnava). Dolžni pa so tudi pri opravljanju svojih nalog delovati v skladu s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev (glej Internet 7: 12.1.2008).

Polona Srebotnjak navaja štiri odgovornosti javnih uslužbencev, ki izhajajo iz kršitev teh dolžnosti:

1. disciplinska odgovornost–v primerih kršitev delovnih obveznosti in dolžnosti
2. odškodninska odgovornost–odgovornost za škodo, povzročeno namenoma ali iz malomarnosti na delovnem mestu

3. politična odgovornost–odgovornost za učinkovito implementacijo ciljev s strani legitimne politične avtoritete
4. profesionalna odgovornost–odgovornost za uresničevanje nalog s tehničnimi sredstvi in profesionalnim znanjem, ki je nevtralnno od ciljev (glej Srebotnjak 1997: 305).

Leta 2002 prvič sprejeti zakon o javnih uslužbencih in tudi Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB1)<sup>11</sup> iz leta 2005 v sedemnajstem in osemnajstem poglavju opredeljujeta disciplinsko in odškodninsko odgovornost. Popravki, spremembe in dopolnitve ter uradna prečiščena besedila omenjenega zakona od leta 2006 dalje, sedemnajstega poglavja, kjer je bila prej opredeljena disciplinska odgovornost ne vsebujejo več. Vsi členi v tem poglavju so v celoti črtani (ZJU-UPB3)<sup>12</sup>. Postopke v zvezi z disciplinsko odgovornostjo javnih uslužbencev je od leta 2003 urejala Uredba vlade o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ki pa je leta 2005 prenehala delovati (glej Internet 10).

### **6.3 SPODBUDE IN SANKCIJE**

XV. poglavje ZJU-UPB1 je opredeljeval ocenjevanje uradnikov z namenom spodbujanja uradniškega napredovanja in kariere. 111. člen določa, da se ocenjevanje izvaja glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitet uradnikov, primerljivih nazivov in delovnih mest. V tem členu je zapisano kaj se ocenjuje:

1. rezultati dela,
2. samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela,
3. zanesljivost pri opravljanju dela,
4. kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in
5. druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

V 112. členu je določeno, da se uradnike ocenjuje enkrat letno. Ocene so: delo opravlja odlično, delo opravlja dobro, delo opravlja zadovoljivo, delo opravlja nezadovoljivo (113. člen). V 114. členu je opredeljeno, da oceno določi nadrejeni, na podlagi obrazloženih

---

<sup>11</sup> Glej Internet 5

<sup>12</sup> Glej Internet 3

podatkov na ocenjevalnih listih. Javnega uslužbenca se na razgovoru seznanijo z oceno (115. člen).

Naslednje, XVI. poglavje v ZJU-UPB1, opredeljuje napredovanje in priznanja. V 118. členu je določeno, da lahko uradnik napreduje v višji naziv in tudi v višji plačilni razred, kar pa je opredeljeno v zakonu, ki ureja sistem plač v javnem sektorju. V 119. členu so opredeljeni pogoji za napredovanje, kjer bi izpostavila pogoj, da uradnik ne sme biti disciplinsko kaznovan. »Za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov, se javnim uslužbencem podeljujejo priznanja« (121. člen).

Sankcije so v ZJU-UPB1, v primerjavi s spodbudami, bolj obširno opredeljene. Gre za opredeljenost sankcij v primerih kršenja odgovornosti javnih uslužbencev in se povezujejo z določbami Kodeksa ravnanj javnih uslužbencev.

Poglavje XVII opredeljuje disciplinsko odgovornost, ki v 122. členu določa, da je javni uslužbenec odgovoren za disciplinske kršitve obveznosti iz delovnega razmerja. Disciplinske kršitve so lažje in težje, za katere je javni uslužbenec disciplinsko odgovoren, če jih je storil naklepno ali iz malomarnosti.

123. člen določa lažje disciplinske kršitve, in sicer bi izpostavila vse tri, saj se tičejo etičnega obnašanja:

- kršitve delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi ter splošnimi in posamičnimi akti organa
- nedostojno vedenje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela
- obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, sprejetim v skladu s tem zakonom

Med težjimi kršitvami pa so med drugimi:

- nezakonito ali nenamensko razpolaganje z javnimi sredstvi
- prekoračitev, opustitev ali drugačna zloraba pravic, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja
- kršitev načela nepristranskosti in politične nevtralnosti
- kršitev pravic javnih uslužbencev

- kršitev načela varovanja tajnosti
- kršitev dolžnosti in omejitev v zvezi s sprejemanjem daril
- hudo nedostojno, nasilno ali žaljivo obnašanje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela
- ponavljanje lažjih disciplinskih kršitev, ugotovljenih z dokončnim sklepom

Disciplinski ukrepi so navedeni v 124. členu in si sledijo od lažjih do težjih kršitev. Na začetku je opomin nato sledi denarna kazen (v višini največ 15 % plače za polni delovni čas, izplačane za mesec, v katerem je bila storjena lažja kršitev).

»Opomin, denarna kazen sta neke vrste opozorilo, kot rumeni karton zaposlenemu, je neko opozorilo, da se zaveda da je nekaj narobe naredil, neka moralna sankcija in pride v poštev takrat ko so kršitve take, da ne terjajo takojšnje odpovedi. Če se pa ponavljajo pa pride do odpovedi« (Priloga A).

Ukrep za težjo kršitev je denarna kazen (v višini 20–30 % plače za polni delovni čas, izplačane za mesec, v katerem je bila storjena težja kršitev), odvzem položaja oziroma razrešitev s položaja, razrešitev naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv in najhujši ukrep, odpoved pogodbe o zaposlitvi. »Disciplinski ukrep odpovedi pogodbe o zaposlitvi se lahko izreče le v primeru, da je bila kršitev storjena naklepno ali iz hude malomarnosti« (124. člen). Dokončen disciplinski ukrep se vpiše v kadrovske evidenco (126. člen), po enem letu pa se le ta izbriše, če v tem času javni uslužbenec ne stori nobene druge disciplinske kršitve. »Pri izbiri disciplinskega ukrepa se upošteva stopnja odgovornosti javnega uslužbenca, stopnja njegove krivde, teža nastalih posledic ter subjektivne in objektivne okoliščine v katerih je bila disciplinska kršitev storjena« (127. člen).

V 129. členu ZJU-UPB1 je zapisano, da: »disciplinski postopek uvede predstojnik na lastno pobudo ali na predlog osebe, ki je javnemu uslužbencu nadrejena, inšpektorja ali reprezentativnega sindikata v organu«. Postopek se uvede, če predstojnik meni, da obstaja utemeljen sum, da je prišlo do disciplinske kršitve (prav tam). Postopek je uveden s pisnim sklepom, ki se ga vroči javnemu uslužbencu. Disciplinski postopek vodi in o disciplinski odgovornosti odloči predstojnik.

Odškodninska odgovornost je opredeljena v XVIII. Poglavju. Po 135. členu je javni uslužbenec odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti. Za škodo, ki jo protipravno povzroči

javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec (prav tam). Po 136. členu se o odškodnini lahko odloči v disciplinskem postopku, če je škoda nastala zaradi disciplinske kršitve.

### 6.3.1 Disciplinska odgovornost

Zgoraj opisano poglavje, ki opredeljuje vse v zvezi z disciplinsko odgovornostjo, ki je bila v zakonu o javnih uslužbencih posebej zapisana, se z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 113/2005) črta. Do ukinitve teh členov in opredelitev znotraj zakona o javnih uslužbencih pride zaradi osnovne ideje vlade (predlagatelj teh sprememb), ki je bila v tem, da bi se položaj zaposlenih v javni upravi čimbolj približal položaju zaposlenih v zasebnem sektorju. G. Virant pove, da med njimi ni takšnih razlik, da bi bilo potrebno razlikovat pravni režim in navede,

*»recimo, za odpoved delovnega razmerja je bilo prej treba speljat zelo kompliciran disciplinski postopek, medtem ko je v zasebnem sektorju to bolj enostavno, in mi smo šli v to smer, da te postopke poenostavimo, da je še vedno možna odpoved delovnega razmerja zaradi težjih kršitev delovnih obveznosti, vendar je ta postopek manj birokratiziran« (Priloga A).*

Bistvo tega črtanja opredeljene disciplinske odgovornosti znotraj ZJU, je torej ukinitve zapletenih postopkov, ki so oziroma niso pripeljali do odpovedi delovnega razmerja posameznega javnega uslužbenca. Zaposleni ima tako možnost, da se izjasni, torej pravica do zaslišanja obstaja, nekih drugih postopkovnih zadev pa ni. Prejšnji predpisi so namreč zahtevali zbere komisij in precej zapletene postopke. Odgovornost za kršitve delovnih obveznosti še vedno obstaja, gre le za postopke, ki so zdaj enostavnejši (glej Priloga A).

Za postopek in sankcije v primeru ugotovljenih disciplinskih kršitev se zdaj uporablja neposredno Zakon o delovnih razmerjih (glej Internet 12).

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) določa, da je delavec (javni uslužbenec) dolžan izpolnjevati pogodbene in druge obveznosti iz delovnega razmerja ter da je za kršitve le teh disciplinsko odgovoren (174. člen).

Delavcu, ki je disciplinsko odgovoren lahko delodajalec izreče opomin ali druge disciplinske sankcije kot so npr. denarna kazen ali odvzem bonitet, če so določene v kolektivni pogodbi na



ravni dejavnosti (175. člen). V kolektivni pogodbi za javni sektor tovrstnih sankcij ni zapisanih (več Internet 13).

Disciplinsko odgovornost ugotavlja delodajalec, fizična oseba (176. člen). Če je delodajalec pravna oseba–lokalna skupnost, nastopa v imenu delodajalca njegov zastopnik, določen z zakonom ali aktom o ustanovitvi ali od njega pisno pooblaščen oseba. Znotraj državnega organa nastopa v imenu delodajalca predstojnik organa oziroma od njega pisno pooblaščen oseba (18. člen).

177. člen ZDR določa, da mora delodajalec v disciplinskem postopku delavcu (javnemu uslužbencu) pisno vročiti obdolžitev ter določiti čas in kraj, kjer lahko delavec poda svoj zagovor. Zagovor mora biti omogočen, razen če ga delavec izrecno odkloni ali če se neopravičeno ne odzove povabilu na zagovor.

Delodajalec mora pri izbiri disciplinske sankcije upoštevati stopnjo krivde, pomembne subjektivne in objektivne okoliščine, v katerih je bila kršitev storjena in individualne lastnosti delavca (178. člen). 180. člen določa, da mora delodajalec o uvedbi disciplinskega postopka, če delavec tako zahteva, pisno obvestiti sindikat katerega član je delavec ob uvedbi postopka. Sklep o disciplinski odgovornosti, ki vsebuje izrek, obrazložitev in pravni poduk mora delodajalec delavcu vročiti osebno, v vednost pa mora biti poslan tudi sindikatu. Zastaranje določa 181. člen.

Disciplinska odgovornost javnega uslužbenca, ki je bila v ZJU še bolj natančno določena in razčlenjena, se črta iz zakona, čemur sledi uporaba določb o disciplinski odgovornosti zapisane v ZDR, ki velja za vse segmente zaposlenih v Sloveniji. S tem se znotraj javne uprave glede disciplinske odgovornosti ukinejo komplicirani postopki, ki privedejo do odpovedi delovnega razmerja. Če javni uslužbenec stori težjo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja, hitreje izgubi službo.

Gre za to, da ne obstaja več druga možnost. G. Virant pove, da »temu kar smo nekoč rekli disciplinski postopek za odpoved delovnega razmerja se zdaj reče izredna odpoved in številke so približno enake, oziroma je celo nekoliko več izrednih odpovedi kot je bilo prej disciplinskih. Postopki so krajši, hitrejši, enostavnejši« (Priloga A). Minister glede odgovornosti pove še, da bolj ko se ta odgovornost zaostruje, bolj ko se ljudje zavedajo da jih lahko doleti ta sankcija, torej sankcija izgube službe, si tega sigurno ne bodo privoščili oziroma bodo bolj pazljivi glede svojih ravnanj in postopanj.

## 7. NADZOR IN POSLEDICE

Nadzor nad kršitelji pravnih predpisov ter kršitelji moralnih in etičnih norm je pravno predpisan (v naslednjih podpoglavjih) in tudi socialno opredeljen.

Človek, torej tudi javni uslužbenec ni le državljan, ki naj se strogo ravna po pravno predpisanih normah, ampak je tudi član civilne družbe, ki sama spontano in neposredno opravlja socialni nadzor nad delom in nad odnosi posameznika v družbi. Javni uslužbenec se tako mora, hote ali nehote podrežati socialnemu nadzoru (glej Boštlic 2000: 17). »*Socialni nadzor* družbe nad posameznikom je časovno najstarejši« (Boštlic 2000: 18). Je pomemben element samoobrambe družbe, saj spremlja in ugotavlja nastajanje negativnih dogajanj v družbi (manjša in najtežja nemoralna dejanja).

Nedavno je v Ljubljani državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Marko Štrovs, storil hudo napako, ki ga je stala njegove službe. Za javno televizijo je podal hudo neprimerno, nesramno in žaljivo izjavo povezano z upokojenci, ki je prizadela velik segment slovenske družbe. Čeprav ministrica za delo sprva ni videla dovolj tehtnih razlogov za njegovo razrešitev, so bili pritiski in klici k njegovemu odstopu s strani različnih društev, civilnih družb in tudi političnih strank zelo močni (tudi minister za javno upravo in minister za obrambo sta se strinjala, da takšna izjava javnega uslužbenca lahko stane službe oziroma, da naj zaradi takšne izjave le ta odstopi). Marko Štrovs se je sicer vsem prizadetim javno opravičil, vendar pa je kljub temu odstopil, saj opravičilo ni bilo dovolj.

### 7.1 INŠPEKTORICA ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Nadzor nad izvajanjem ZJU opravljajo inšpektorji za sistem javnih uslužbencev. Ti naj bi skrbeli za spoštovanje načel, pravic in dolžnosti javnih uslužbencev ter tako zagotavljali zakonito in učinkovito delovanje določenega organa oziroma organizacije (glej Internet 4: 19.01.2008).

Nadzor nad izvajanjem ZJU opravlja ena sama inšpektorica. V RS je bilo namreč na dan 1.1.2008 vse skupaj zaposlenih 34.127 javnih uslužbencev (glej Internet 11). Za nadzor nad tem zakonom se ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja inšpekcijski nadzor (glej Internet 3). 180. člen ZJU opredeljuje, da ima inšpektorica pravico vpogleda v vso dokumentacijo in

evidenco podatkov v zvezi z delovnim razmerjem javnih uslužbencev, pravico ima pridobiti in uporabljati osebne in druge podatke iz uradnih evidenc, ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora. Inšpektorica opravlja preglede po uradni dolžnosti, nadzoruje pa zlasti; skladnost aktov o sistemizaciji z zakonom in zakonskimi predpisi; skladnost splošnih aktov s področja sistema javnih uslužbencev z zakonom in podzakonskimi predpisi; zakonitost in pravilnost posredovanja podatkov v centralno kadrovske evidenco in vodenje zbirke dokumentov v zvezi z kadrovske evidenco; pravočasnost in pravilnost izdajanja posamičnih aktov; zakonitost pogodb o zaposlitvi; skladnost zaposlovanja s kadrovskim načrtom in siceršnje pravno pravilnost zaposlovanja; vodenje natečajnih postopkov; zakonitost aktov o imenovanju v naziv ali na položaj; vodenje postopkov ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet in postopkov napredovanja in premestitev; vodenje postopkov reorganizacije; vodenje postopkov ugotavljanja nesposobnosti javnih uslužbencev za opravljanje dela; izvajanje programov izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja.

Inšpektorica je pri opravljanju nadzora samostojna. Po opravljenem pregledu sestavi zapisnik in ga v 30 dneh od opravljenega pregleda pošlje predstojniku organa, v katerem je bil nadzor opravljen in pa ministru za javno upravo. S strani predstojnika nekega organa je na zapisnik možen ugovor pri pristojnem ministru (člen 181.).

Ukrepi po katerih inšpektorica lahko posega, si sledijo po sledečem zaporedju. Če je ugotovljena nezakonitost in nepravilnost v poslovanju, lahko predstojniku organa in ministru za javno upravo predlaga ukrepe, ki so potrebni za odpravo nepravilnosti. Če so ugotovljena dejanja, ki pomenijo prekrške po tem zakonu, mora predlagati postopek o prekršku (182. člen). Inšpektorica mora tudi obravnavati vloge javnih uslužbencev in reprezentativnih sindikatov dejavnosti ali poklica oz. reprezentativnih sindikatov v organu, v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje pa mora obvestiti o svojih ugotovitvah (prav tam).

## **7.2 KOMISIJA ZA PRITOŽBE IZ DELOVNEGA RAZMERJA PRI VLADI RS**

Ko je sklep o disciplinski odgovornosti javnega uslužbenca znotraj nekega javnega organa izvršen, torej, ko ga izda predstojnik, ima javni uslužbenec pravico, da vloži pritožbo na Komisijo za pritožbe pri vladi RS iz delovnega razmerja (v nadaljevanju Komisija za

pritožbe). Komisija za pritožbe tako predstavlja nadzor nad odločitvijo predstojnika, če le ta sprejme odločitev o odpovedi delovnega razmerja javnega uslužbenca.

Komisija za pritožbe je bila ustanovljena v skladu z ZJU (Uradni list RS, št. 56/02 ter vse nadaljnje spremembe in dopolnitve) leta 2003. Sedež Komisije za pritožbe je v prostorih Ministrstva za javno upravo, pri svojem delu pa je le ta neodvisna in samostojna. Komisija za pritožbe odloča na podlagi in v mejah Ustave RS, na podlagi ZJU, ZDR, ZUP in drugih materialnih predpisih. Gre za organ druge stopnje.

Pristojnosti Komisije za pritožbe obsegajo; odločanje o pritožbah zoper odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca, odločanje zoper kršitve pravic iz delovnega razmerja in o drugih vprašanjih, ki jih določa zakon. V organih državne uprave (ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote) pritožbo oziroma zahtevo za odpravo kršitev poda vsak javni uslužbenec, tako uradnik kot strokovno tehnični javni uslužbenec. Komisija za pritožbe je pristojna za odločanje v sporih iz delovnega razmerja za zaposlene javne uslužbenke tudi pri pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Člani Komisije za pritožbe so imenovani iz vrst visoko strokovno usposobljenih javnih uslužbencev s področja delovnega prava in javnih uslužbencev. Do danes pa so bili k delu Komisije za pritožbe pritegnjeni tudi nekateri zunanji pravni strokovnjaki (glej Internet 14).

### **7.3 SPREMEMBE IN POSLEDICE**

V poročilu Komisije za pritožbe za leto 2006 so zapisane naslednje ugotovitve. Čeprav so z 58. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 113/05) črtani člani ZJU, ki se nanašajo na disciplinski postopek, je v 85. členu navedene spremembe ZJU določeno, da se v postopkih ugotavljanja disciplinske odgovornosti do sklenitve kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti še naprej uporabljajo določbe ZJU (razen določb o odvzemu položaja oziroma razrešitve s položaja, razrešitve naziva in imenovanja v eno stopnjo nižji naziv in odpoved pogodbe o zaposlitvi) (glej Internet 14). »V istem predpisu je tako določeno, da se sicer črtani predpisi uporabljajo še naprej, kar je vsekakor nenavadno. Poleg tega ostaja dejstvo, da javnemu uslužbencu od 31.12.2005 dalje po opravljenem

disciplinskem postopku ni več mogoče izreči najstrožjih sankcij, ampak le opomin in denarno kazen, kar je povzročilo v praksi izjemen upad disciplinskih zadev« (prav tam).

Komisija za pritožbe je pred novelo ZJU na letni ravni obravnavala v povprečju okoli 90 zadev, medtem ko jih je bilo v letu 2006 37, leta 2007 pa le še 11. Organi državne uprave in pravosodni organi se zato raje odločajo za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi po 111. členu ZDR katerih je bilo v letu 2007, 33 (prav tam).

Za velik upad števila zadev je dodaten razlog tudi sedanja nedorečenost izvedbe samega disciplinskega postopka. ZJU iz leta 2002 je takrat postavil zgolj podlago in okvir za izvedbo disciplinskega postopka. Z vsebino pa ga je do potankosti napolnila Uredba o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ki je začela veljati 2003 (Uradni list RS, št. 58/03). Uredba je na podlagi 89. člena ZJU z 31.12.2005 prenehala veljati, pri čemer ni bilo v noveli ZJU nobene izrecne podlage, da bi se lahko zgoraj omenjeni organi in uprave lahko še naprej na določila uredbe neposredno sklicevali (prav tam).

### **7.3.1 Izredna odpoved delovnega razmerja**

Po besedah ministra Viranta je disciplinski postopek za odpoved delovnega razmerja sedaj nadomeščen z izredno odpovedjo delovnega razmerja, k temu še doda, da so številke približno enake oziroma je celo nekoliko več izrednih odpovedi kot je bilo prej disciplinskih (glej Priloga 1).

Po navedbah Komisije za pritožbe v poročilu za leto 2006, ZJU ne ureja postopka izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi in se zato uporablja ZDR. Razlogi za izredno odpoved s strani delodajalca so določeni v 111. členu. Večina odpovedi, zoper katere so bile vložene pritožbe na Komisijo za pritožbe, je temeljila na delavčevi kršitvi pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja, pri čemer je imela kršitev vse znake kaznivega dejanja ter hujše kršitve pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja, storjenih naklepoma ali iz hude malomarnosti (glej Internet 14). Ker pa 111. člen ZDR ne podaja definicije kršitve pogodbene ali druge obveznosti, je Komisija za pritožbe ob reševanju posameznih zadev izhajala iz pogodbene narave delovnega razmerja in iz obveznosti, ki jih ima delavec v delovnem razmerju. »Obveznosti so tako lahko določene v pogodbi o zaposlitvi ali pa izhajajo iz drugih

pravnih virov, konkretno tudi iz samega ZDR, ZJU, drugih specialnih predpisov, ki urejajo delovna razmerja javnih uslužbencev, ter kodeksov« (Internet 14).

S tem ko je ukinjena disciplinska odgovornost in postopki v okviru ZJU, so ukinjene tudi definicije lažjih in težjih disciplinskih kršitev. Ob tem G. Virant pove, da so na ministrstvu že razmišljali o tem, da bi težje kršitve delovnih obveznosti, ki so podlaga za odpoved delovnega razmerja definirali z neko uredbo (glej Priloga A). »Mogoče bi pa kazalo to v prihodnosti narediti, da imamo vsaj nek nabor tistih kršitev za katere se v upravi ve da so same po sebi tako težke, da potegnejo za sabo odpoved delovnega razmerja, o tem smo že razmišljali in mislim, da bo v prihodnosti treba to narediti« (Priloga A).

Primeri kršitev, ki so pripeljali do izredne odpovedi delovnega razmerja in ki jih je obravnavala tudi Komisija za pritožbe, so bili v letu 2006 naslednji: uporaba službenega vozila v zasebne namene, zamuda in alkoholiziranost na delovnem mestu, neupravičena odsotnost z delovnega mesta, ponareditev uradne listine in poneverba v službi, neopravljeno poskusno delo, nakup ukradenega osebnega vozila, goljufanje pri potnih stroških (glej Internet 16).

## 8. ZAKLJUČEK

Če je posameznikova zavest dovolj visoka, kar pomeni, da presega zavedanje samega sebe ter upošteva in dopušča zavedanje o svoji okolici, drugih ljudeh in odnosov med njimi, potem je ta posameznik, če se le malo sprašuje o dobrem in zlem, na dobri poti, da bo, če ne že v vseh pa vsaj v večini situacij, ki bodo zahtevale takšno ali drugačno odločitev o njegovem ravnanju, vsaj poskušal ravnati etično, torej dobro in pravilno. Posameznik zaposlen v javnem sektorju bi moral vedno ravnati najmanj tako, saj delo v javnem sektorju predstavlja delo ne samo za tega posameznika temveč tudi in predvsem za dobrobit državljanov.

Etično ravnanje javnega uslužbenca je v prvi vrsti odvisno od njega samega, od njegovih osebnostnih lastnosti, vrednot in moralnih načel, od njegove želje in delovanja v smeri dobrega ravnanja in njegove neomajnosti v tej želji. Etično ravnanje javnih uslužbencev je takoj zatem odvisno tudi od normativno opredeljenih, v zakonu in kodeksu zapisanih pravil in načel, po katerih so se v vseh primerih dolžni ravnati. Na višjo ali nižjo stopnjo etičnega ravnanja javnega uslužbenca bodo vplivali odnosi med ljudmi s katerimi dela, še predvsem odnos, ki ga ima njegov nadrejeni do svojih podrejenih. Če se ta odnos odvija v prijaznem, odprtem in profesionalnem tonu, potem bo ta ton prevladujoč v celotni organizaciji ali na oddelku, kjer dela. Nenazadnje bodo na bolj ali manj etično ravnanje javnega uslužbenca vplivala tudi tovrstna izobraževanja in usposabljanja, katera mu bodo zagotavljala ne samo poklicno ampak tudi osebno rast.

Da je etika v javni upravi na čim višji ravni je pomembno zato, ker ta predstavlja servis za državljane, ker naj bi opravljala družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi in ker je le ta konec koncev financirana s strani državljanov. Državljeni, tako stranke v upravnih postopkih kot javni uslužbenci na drugi strani, skupaj (med drugimi) tvorijo državo. Če želimo živeti v dobri, pravični in prijazni državi, potem moramo vsi, na vseh nivojih in v vseh odnosih, vsaj poskušati ravnati v tej smeri. Državljeni so v odnosu do javne uprave njene stranke, in do strank se je, tako kot v gospodarskem tudi v javnem sektorju, treba vesti prijazno in profesionalno, česar se še posebej morajo zavedati javni uslužbenci.

Višjo raven etičnosti v javni upravi je možno dosežati, najprej z osebno obvezo vsakega posameznega javnega uslužbenca, s primernim vodstvenim kadrom, ki je po besedah ministra še najbolj odgovoren za ustvarjanje ustrezne organizacijske klime, saj so le ti prvi, ki lahko spodbujajo in s svojim zgledom zagotavljajo določene zaželeno visoke etične standarde. Pomembna je tudi primerna in jasna zakonodaja, katero bo ob njenem spreminjanju

spremljalo ustrezno seznanjanje in uporabljanje s strani javnih uslužbencev in tudi državljanov. Etika v javni upravi je vedno bolj pomembna, saj je med drugim ključna pri zajezitvi korupcijskih dejanj; je torej pomemben element v boju proti korupciji. Zelo pomembna je prisotnost etičnega obnašanja javnih uslužbencev v odnosu z državljani, saj ti na takšni podlagi javni upravi in posledično tudi državi, verjamejo, ji zaupajo in jo spoštujejo.

V diplomski nalogi smo se osredotočili na disciplinsko odgovornost javnih uslužbencev, ki je bila z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih prenesena in nadomeščena z izredno odpovedjo določeno v Zakonu o delovnih razmerjih. Razlog za uskladitev pravnega sistema je bil v tem, da se položaj zaposlenih v javni upravi čimbolj približa položaju zaposlenih v zasebnem sektorju in da se na tem področju ukinejo zapleteni postopki, ki so bili za odpoved delovnega razmerja v javni upravi do tedaj potrebni.

Prvo hipotezo, ki se glasi, da nova ureditev uslužbenskega sistema zmanjšuje možnosti neetičnega ravnanja javnih uslužbencev, lahko potrdimo. Disciplinska odgovornost, ki je bila prej opredeljena v okviru ZJU, je nato prenesena in nadomeščena z izredno odpovedjo delovnega razmerja, ki je opredeljena v ZDR. Za lažje kršitve delovnih obveznosti, ki ne terjajo odpovedi delovnega razmerja se še vedno uporablja opomin ali denarna kazen, v primeru težjih kršitev obveznosti delovnega razmerja pa je možno izdati ukrep o izredni odpovedi delovnega razmerja, ki ne zahteva več dolgotrajnih postopkov. Postopki za odpoved delovnega razmerja, ki so bili potrebni pred spremembo ZJU in so zahtevali zbore komisij so enostavnejši, kar pomeni, da je predstojnik tisti, ki odloči ali je bila neka kršitev res tako huda, da je terjala izredno odpoved delovnega razmerja. Tako lahko javni uslužbenec, če zagreši težjo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja, ki seveda vedno vsebuje neetična ravnanja, hitreje in enostavneje izgubi službo. Da pa se ne bi dogajala nepravilna samovolja vseh posameznih predstojnikov, nad njihovimi odločitvami bedi Komisija za pritožbe, če se javni uslužbenec seveda pritoži. Obenem tovrstna najstrožja sankcija (odpoved delovnega razmerja), ki doleti posameznega javnega uslužbenca, za ostale javne uslužbence, ki so temu priča lahko pomeni 'zgod' kateremu se bodo v svoji nadaljnji karieri izogibali in s tem pripomogli k zmanjšanju neetičnih ravnanj v javni upravi.

Lahko rečemo, da se nivo etike s prenosom disciplinske odgovornosti javnih uslužbencev na zakon o delovnih razmerjih in njeno nadomestitvijo z izredno odpovedjo delovnega razmerja, posledično zvišuje. Hitrejša možna odpoved delovnega razmerja zaradi težjega disciplinskega prekrška, odgovornost javnih uslužbencev tako še bolj zaostri.



V diplomski nalogi smo se osredotočili tudi na samo načelo (ne)sprejemanja daril s strani javnih uslužbencev. Naša hipoteza se je glasila, da bi popolna prepoved sprejemanja daril (razen protokolarnih) ter vzpostavitev spremljajočih sankcij, pripomogla k zmanjševanju mikro korupcije v vrstah javnih uslužbencev. Hipotezo lahko le delno potrdimo. Če bi v javni upravi obveljala popolna prepoved sprejemanja priložnostnih daril in bi se le ta resno izvajala, potem bi pomenila zgolj odpravo možnosti, da se med majhnimi darili, ki so dana iz hvaležnosti in dobre volje (sicer nepotrebna, a neškodljiva), skrijejo tudi tista majhna darila, ki so dana z namenom vplivanja na odločitev in, ki so videna kot poskus prave korupcije. Predsednik komisije za preprečevanje korupcije pove, da bi tovrstna prepoved seveda pomenila pozitiven korak v smeri zaježitve in preganjanja mikro korupcije, vendar pa poudari, da ta ne bi bil odločilen. Poudari, da bi bilo bolj primerno izvajati ustrezna usposabljanja in vzgojo javnih uslužbencev, s čimer bi se doseglo, da bi vsa darila odklanjali sami od sebe. Proti sprejemanju daril se je možno boriti z ustrezno etiko javnih uslužbencev, saj v Sloveniji javni uslužbenci ne sprejemajo daril zato, ker bi jih potrebovali za preživetje, temveč zaradi nekih psiholoških razlogov. G. Kos še pove, da bi bilo dobro, če bi se lahko javne uslužbenke prepričalo, da sprejemanje daril za opravljeno delo v javni upravi pomeni nekaj kar je nečastno, neetično. V tem primeru bi bilo takšnih daril zelo malo (glej Priloga 2). Kot pravi minister, smo tukaj res na spolzkem področju. Pove, da bi bila tako ostra prepoved že skoraj neživiljenjska in ne bi bila pravi način za omejevanje ali preganjanje korupcije, kljub temu pa se strinja, da bi bilo darilo dano kot zahvala pa že lahko etično sporno, pri tem pa pove, da je prava korupcija izven tega, da se dogaja z višjimi zneski in očem skrito. Kot da mikro korupcija ni tako pomembna niti škodljiva in se jo zaradi daril danih iz dobre volje dopušča. Minister vidi najboljšo rešitev v tem, da mikro korupcijo prijavljajo državljani, in sicer policiji.

Ker je javni uslužbenec po naravi svojega dela dolžan opravljati svoje naloge in je za to tudi plačan s strani svojih strank–državljanov, torej iz proračuna, potem so darila dana ali iz dobre volje ali iz hvaležnosti nepotrebna in bi morala biti nezaželena. Ne moremo se znebiti občutka, da je praksa dajanja tovrstnih daril javnim uslužbencem zapuščina prejšnjega političnega sistema in mentalitete ljudi, ki je prisotna še danes. Tudi državljani se morajo zavedati, da dajanje tovrstnih daril ni potrebno.

## 9. LITERATURA IN VIRI

### 9.1 LITERATURA

- Boštich, Alojz (2000): *Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Mondena.
- Boštich, Alojz in drugi (1997): *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.
- Cooper, Phillip J. and others (1998): *Public Administration for the Twenty-First Century*. USA: Harcourt Brace College Publishers.
- Dobovšek, Bojan (2005): *Korupcija in politika*. Ljubljana: MNZ RS.
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: FDV.
- Haček, Miro in Irena Bačlija (2007): *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: FDV.
- Košir, Matej (1997): *Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji*. Politološki dnevi–Zbornik referatov, 281–291. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Kovač, Polona (2003): *Institucionalni razvoj slovenske javne uprave*. Dnevi slovenske uprave–Zbornik referatov, 193–205. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Krašovec, Tatjana (2001): *Zbornik raziskovalnega sektorja Državnega zbora RS*, 138–145. Ljubljana: DZ RS.
- Nietzsche, Friedrich (2002): *Nitzschejevo berilo, izbrani odlomki*, 83–99. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- S. Lane, Frederick (1994): *Current Issues in Public Administration, fifth edition*, 176–190. *Waldo, Dwight: Public Administration and Ethics*. New York: St. Martin's Press.

- Sruk, Vlado (1999): *Leksikon morale in etike*. Maribor: Univerzitetna knjižnica Maribor.
- Srebotnjak, Polona (1997): *Sistem javnih uslužbencev*, Politološki dnevi-Zbornik referatov, 301–309. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Švajncer, Marija (1995): *Etika I*. Nova Gorica: Educa.
- Pauko, Miha, Nada Šabec (1996): *Profesionalna etika pri delu z ljudm: zbornik*. Maribor: Univerza v Ljubljani, Inštitut Antona Trstenjaka za psihologijo, logoterapijo in antropohigieno.
- Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: FDV.

## 9.2 VIRI

- *Predlog zakona o javnih uslužbencih* (2001). Ljubljana: Poročevalec DZ 31.
- *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev* (2001). Ljubljana: Uradni list RS 8.
- *Zakon o delovnih razmerjih* (2002). Ljubljana: Uradni list RS 42.

## 9.3 INTERNETNI VIRI

- Internet 1: Wikipedija, prosta enciklopedija (2007): *Etika*. Dostopno na <http://sl.wikipedia.org/wiki/Etika> (26. december 2007).
- Internet 2: Komisija za preprečevanje korupcije (2008): *Resolucija o preprečevanju korupcije*. Dostopno na <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=30> (14. januar 2008).

- Internet 3: *Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) (ZJU-UPB3)* (2007). Ljubljana: Uradni list RS 63, z dne 13.7.2007. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (28. januar 2008).
- Internet 4: *Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) (ZJU-UPB2)* (2006). Ljubljana: Uradni list RS 32, z dne 28.3.2006. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200632&dhid=81770> (28. januar 2008).
- Internet 5: *Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) (ZJU-UPB1)* (2005). Ljubljana: Uradni list RS 35, z dne 5.4.2005. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200535&dhid=75185> (28. januar 2008).
- Internet 6: *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)* (2002). Ljubljana: Uradni list RS 56, z dne 28.6.2002. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2759> (28. januar 2008).
- Internet 7: Ministrstvo za javno upravo (2008): *Za javne uslužbence, kodeks ravnanja javnih uslužbencev.* Dostopno na <http://www.mju.gov.si/index.php?id=221&type=98> (12. januar 2008).
- Internet 8: Ministrstvo za javno upravo (2008): *Objave prostih delovnih mest.* Dostopno na [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_razmerja\\_in\\_stipendiranje/objave\\_prostih\\_delovnih\\_mest/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/objave_prostih_delovnih_mest/) (12. januar 2008).
- Internet 9: Center za raziskovanje javnega mnenja (2008): *Stališča o korupciji 2006.* Dostopno na [http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/aktualne\\_raziskave/staliska\\_o\\_korupciji\\_2006.pdf](http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/aktualne_raziskave/staliska_o_korupciji_2006.pdf) (28. januar 2008).

- Internet 10: IUS-INFO (2008): *Uredba o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in organih lokalne skupnosti*. Dostopno na <http://ius.info/BAZE/Regi/F/L03B78AK.htm> (29. januar 2008).
- Internet 11: MJU–Direktorat za organizacijo in kadre (2008): *E-uprava, Zaposleni v organih državne uprave*. Dostopno na [http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageToModul=/podatki\\_index.jsp](http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageToModul=/podatki_index.jsp) (13. februar 2008).
- Internet 12: *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih* (2005). Ljubljana: Uradni list 113. Dostopno na [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/UA/prestavitev\\_ZJU.ppt#256,1](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/prestavitev_ZJU.ppt#256,1) (22. februar 2008).
- Internet 13: Ministrstvo za javno upravo (2008): *Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS)*. Dostopno na [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/KPJS\\_CISTOPIS.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KPJS_CISTOPIS.doc) (22. februar 2008).
- Internet 14: Ministrstvo za javno upravo (2008): *Poročilo o delu Komisije za pritožbe pri vladi RS iz delovnega razmerja za leto 2006*. Dostopno na [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_razmerja\\_in\\_stipendiranje/komisija\\_za\\_pritozbe\\_iz\\_dr\\_pri\\_vladi\\_rs/porocila\\_o\\_delu\\_kpdr/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/porocila_o_delu_kpdr/) (5. april 2008).
- Internet 15: OECD (2008): *Public Management Occasional Papers, No. 14, ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf> (25. marec 2008).
- Internet 16: Ministrstvo za javno upravo (2008): *Sklepi Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja*. Dostopno na [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_razmerja\\_in\\_stipendiranje/komisija\\_za\\_pritozbe\\_iz\\_dr\\_pri\\_vladi\\_rs/praksa\\_kpdr/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/praksa_kpdr/) (5. april 2008).

- Internet 17: Musek, Janek (2003): *Raziskovanje vrednot v Sloveniji in vrednotni univerzum Slovencev*. Dostopno na <http://www.prihodnost-slovenije.si/uprs/ps.nsf/krf/6E9DC6507D449582C1256E940046C554?OpenDocument> (14. april 2008).
- Internet 18: Wikipedija, prosta enciklopedija (2008): *Peter Golob*. Dostopno na [http://sl.wikipedia.org/wiki/Peter\\_Golob](http://sl.wikipedia.org/wiki/Peter_Golob) (15. april 2008).

#### 9.4 STROKOVNI ČLANKI

- Tkalec, Lea (2001): Šikaniranje. *Teorija in praksa* 38(5), 908–926. Dostopno na <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20015Tkalec.PDF> (19. januar.2008).
- Žagar, Katarina (2006): Vloga in pomen etike na lokalni ravni. *Lex localis–revija za lokalno samoupravo* IV(3), 47–60.
- Švajger, Franjo (2005): Subjektivne in objektivne ovire uveljavljanja etike pri delu uradnikov v Sloveniji. *Dnevi slovenske uprave, Uprava med politiko in stroko*.
- Žagar, Katarina (2005): Etični standardi javnih uslužbencev–Prispevek k učinkovitejšemu upravljanju v javni–državni upravi? *Dnevi slovenske uprave, Uprava med politiko in stroko*.

## **10. PRILOGE**

### **10.1 Priloga A–Intervju z ministrom za javno upravo, G. Gregorjem Virantom**

#### **1. Od česa mislite, da je odvisno etično ravnanje javnih uslužbencev?**

No, najprej je odvisno od značaja vsakega posameznika, ne, je pa seveda veliko odvisno tudi od šefov, od tega kakšna pričakovanja vnašajo v organizacijo šefi, vodje in pa od organizacijske klime, od kulture, ki vlada v org. Če vlada neka kultura, ki etična merila postavlja dosti visoko, ki jim daje velik pomen, potem je večja verjetnost, da se bo to prijelo tudi vsakega posameznika, če pa tega ni, če se temu ne daje velika pozornost potem tudi posamezniki temu posvečajo manjšo pozornost. Torej, najprej predvsem od posameznika, od človeka, potem pa od vodij in pa celotne organizacijske klime.

#### **2. Se vam zdi pomembno, da je etika v javni upravi na čim višji ravni in zakaj?**

No, etika je pomembna povsod v življenju oz. predvsem v odnosih med ljudmi. Uprava zelo veliko prihaja v stik z ljudmi in je zato pomembno, da v teh odnosih spoštuje etična merila, poleg tega pa uprava opravlja delo, ki je v javnem interesu in gospodari z javnim denarjem, torej ni izpostavljena tržnemu prepihu, to se pravi, da bi jo neki tržni avtomatizmi silili v učinkovito gospodarno ravnanje, zato je mogoče še toliko bolj pomembno, da se drži nekih vrednot in principov.

#### **3. Imate kakšno idejo kako bi se to raven lahko še višalo?**

Ja, mislim da je to mogoče delati sicer z mehкими in trdimi metodami. Trde metode so pač predpisi, zakonodaja, mehke metode so pa spreminjanje org. kulture, pogovori med sodelavci, usposabljanje, izobraževanje JU. Spet bom rekel, največ je odvisno od šefov, vodij, oni so tisti, ki so najbolj odgovorni za ustvarjanje ustrezne org. klime. Zelo važno je ali človek čuti, da org. v kateri dela, uživa nek ugled ali je ponosen, da dela tam kjer dela. V javni upravi se mi zdi, da se ta ugled dviguje z dvigovanjem kvalitete storitev, ko uprava poskuša pokazati da je usmerjena k strankam, uporabnikom, da izboljšuje storitve itd. in s tem se ji dviguje ugled v družbi in to povratno vpliva na počutje zaposlenih, ki so ponosni da tam delajo in to je nek tak krog, ki se sklene potem.

#### **4. Se vam zdi, da se mentaliteta, ki je veljala v organih državne in javne uprave v času Jugoslavije ponekod kaže še danes?**

Ja, dejstvo je da je najtežje spreminjati mentaliteto. Po moje je v mentaliteti državne uprave, javne uprave največji problem v birokratskem razmišljanju, v togosti, nefleksibilnosti, nezmožnosti, da se uslužbenec vživi v kožo stranke. Skratka neka taka rigidnost, nek občutek, da 'se bodo že ljudje prilagodili nam zakaj bi se mi prilagajali ljudem'. To je tista mentaliteta, ki jo je najbolj potrebno izkoreniniti, jaz ne vidim takega problema v spolitiziranosti državne uprave kakor nekateri mislijo, mislim da ni, da ni bila niti prej niti ni zdaj, da je relativno politično nevtralna. Največji problem se mi zdi v tem birokratskem načinu razmišljanja. To se mi zdi, da se v zadnjih letih najbolje spreminja odkar smo uvedli te projekte usmerjanje uprave k uporabniku, dvigovanja kvalitete storitev, 'prijazna javna uprava' rečemo temu. To sem prepričan da se spreminja, seveda je pa še veliko tega. Evropski trend je to v zadnjih desetih letih, da so vlade prišle do spoznanja, da je treba upravo približat uporabniku, da je treba spreminjati način razmišljanja, org. kulturo in tako dalje.

**5. Vrhovna načela etike upravnega dela so samostojnost, odgovornost, strokovnost in zakonitost. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 113/05) so črtani člani ZJU, ki se nanašajo na disciplinski postopek kateri je do takrat veljal posebej za sistem javnih uslužbencev. 31.12. 2005 preneha veljati uredba vlade o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti, katera je ZJU, ki je predstavljal okvir za izvedbo disciplinskega postopka, napolnila z vsebino. Zakaj sta ta dva elementa, ki se zdita dobra za ohranjanje ali zviševanje nivoja etike v javni upravi, ukinjena?**

Osnovna ideja je bila v tem, da bi se položaj zaposlenih v javni upravi čimbolj približal položaju zaposlenih v zasebnem sektorju, v gospodarstvu. Med njimi ni takih razlik da bi bilo potrebno razlikovati pravni režim. Recimo, za odpoved delovnega razmerja je bilo prej treba speljati zelo kompliciran disciplinski postopek, medtem ko je v zasebnem sektorju to bolj enostavno in mi smo šli v to smer, da te postopke poenostavimo, da je še vedno možna odpoved delovnega razmerja, zaradi težjih kršitev delovnih obveznosti, vendar je ta postopek manj birokratiziran. Bistvo je to, da se da zaposlenemu možnost da se izjasni, pravica do zaslišanja to obstaja, nekkih drugih postopkovnih zadev pa ni. Prejšnji predpisi so pa zahtevali neke komisije, dosti zapletene postopke. Torej odgovornost za kršitev delovnih obveznosti obstaja, samo postopki so enostavnejši.



**6. Ali ni bolj primerno, da sta disciplinski postopek in odgovornost javnih uslužbencev, zaradi narave njihovega dela (delo za javno dobro, plače iz proračuna...) opredeljena bolj natančno in v okviru sistema javnih uslužbencev?**

Mogoče bi bila rešitev v tem, da bi te težje kršitve delovnih obveznosti, ki so podlaga za odpoved delovnega razmerja, da bi jih mogoče definirali z neko uredbo, o tem smo že razmišljali. Mogoče bi pa kazalo to v prihodnosti narediti, da imamo vsaj nek nabor tistih kršitev za katere se v upravi ve da so same po sebi tako težke, da potegnejo za sabo odpoved delovnega razmerja, o tem smo že razmišljali in mislim, da bo v prihodnosti treba to narediti

**7. Po podatkih Komisije za pritožbe pri vladi RS iz delovnega razmerja število zadev z epilogom disciplinske odgovornosti upada in se zamenjuje z izrednimi odpovedmi pogodb o zaposlitvi. Je to boljši način za višanje etičnosti javnih uslužbencev in zakaj?**

To je zaradi tega. Ni druge možnosti, temu kar smo nekoč rekli disciplinski postopek za odpoved delovnega razmerja se zdaj reče izredna odpoved in številke so približno enake oziroma je celo nekoliko več izrednih odpovedi kot jih je bilo prej disciplinskih. Postopki so krajši, hitrejši, enostavnejši. Bolj ko se ta odgovornost zaostre več ko, bolj ko se ljudje zavedajo da jih lahko doleti ta sankcija si tega sigurno ne bodo privoščili

Opomin, denarna kazen sta neke vrste opozorilo, kot rumeni karton zaposlenemu, je neko opozorilo, da se zaveda da je nekaj narobe naredil, neka moralna sankcija in pride v poštev takrat ko so kršitve take, da ne terjajo takojšnje odpovedi, če se pa ponavljajo potem pa lahko pride do odpovedi.

**8. Bi se strinjali s trditvijo, da se sankcije, ki sledijo neetičnim ravnanjem javnih uslužbencev, z ukinitvijo disciplinske odgovornosti znotraj sistema javnih uslužbencev zmanjšujejo, kar posledično znižuje nivo etike javnih uslužbencev?**

Ne, zaradi tega kar sem že povedal, ne.

**9. Je po vašem mnenju sprejemanje daril, četudi je to steklenica vina etično sprejemljivo in tovrstno dejanje nikakor ne vpliva na morebitno pristranskost javnega uslužbenca pri njegovih odločitvah?**

Ja, mislim da je ker je v skladu z konvencionalnimi normami, z običaji med ljudmi, sodelavci, poslovnimi partnerji, prijatelji itd., in se recimo ob posebnih priložnostih kot je novo leto in podobno, obdarujemo. Če gre za neka malenkostna obdarovanja so ta čisto v skladu s pravili in običaji in to ni neetično. Ne vpliva na nepristranskost javnega uslužbenca. Če ima nekdo to notranjo integriteto in ve, da mora v službi ravnati profesionalno in nepristransko ga ena steklenica vina od tega ne bo odvrnila. Če gre za stalnega poslovnega partnerja potem se mi to ne zdi tako nenavadno. Recimo, glejte, če neka firma stalno posluje z ministrstvom, ne, sodelavcem prinese za novo leto steklenico vina, jaz v tem ne vidim nič problematičnega. Veliko je odvisno od okoliščin. Vsako darilo, ki je dano z namenom, da bi vplival na ravnanje uslužbenca je koruptivno, tudi če je majhno. Korupcija ni odvisna od višine darila, ampak je odvisna od tega ali je dano z namenom, da se doseže neko ravnanje javnega uslužbenca. Treba je vedno upoštevati okoliščine primera. Tisto kar je dopustno in etično so priložnostna darila. To je zdaj do 65 evrov.

**10. Kakšen je vaš odnos do zahval v obliki majhnih daril, ki jih stranke prinesejo uslužbencem, za opravljeno delo, ki ga javni uslužbenci tako ali tako morajo opraviti? So te zahvale potrebne?**

Veste tukaj se mi pa zdi, da zahvala ni primerna. Tovrstne zahvale niso potrebne, ta običaj, ki je nekoč veljal v zdravstvu, če zdravnik opravi dobro operacijo, da mu prineseš viski, to ni primerno. Po moje se v praksi to ne izvaja prav veliko. Na nek način je lahko uslužbenec lahko tudi užaljen, če dobi tako darilo, ker lahko zgleda kot da mu nekdo hoče sporočiti, ne, aha, 'saj jaz vem, da si ti naredil nekaj zato, ker si od mene nekaj pričakoval', to je lahko zelo negativno sporočilo. Še enkrat bom rekel vse je odvisno od okoliščin, če gre za stalnega partnerja, za posebno priložnost, za novo leto takrat je to zame razumljivo. Kot zahvala pa je to lahko že etično sporno. Verjetno se še vedno pojavlja, jaz nimam natančnih podatkov o tem, verjamem pa da se to še pojavlja, ja.

**11. »Korupcija na mikro nivoju je najbolj razširjena med uslužbenci, ki imajo opravka z dokumentacijo in izdajo dovoljenj. Takšna korupcija vsebuje javne uslužbenca na nižjih nivojih, višina korupcije dosega malo manjše zneske od povprečne mesečne plače uslužbenca, darilo pa je ponavadi bolj osebne narave« (Dobovšek 2002). Kako se je možno boriti proti sprejemanju daril znotraj posameznih organov javne uprave, ki so večje vrednosti od zakonsko dovoljene?**

Ja, zelo težko, to so stvari ki so nevidne, težko sledljive. Tudi prava korupcija, kjer se res darilo da z namenom, da bi vplival na odločitev je zelo težko sledljiva. Se strinjam s tem da se najlažje razpase korupcija v tistih segmentih državne uprave kjer se defakto izvajajo odločitve, recimo komisije za izvajanje uradnih določil, gradbena dovoljenja, tam kjer predpisi določajo dovolj širok manevrski prostor, da je včasih lahko odločitev taka ali drugačna, odvisna od enega človeka in tam je dana podlaga, da se razpase korupcija, ki jo je pa zelo težko odkriti ker se običajno zgodi med dvema osebama, ki sta obe zainteresirani, ne, zato je težko izsledljiva. Največ je vredno, da imamo policijo in tožilstvo, ki jim ljudje zaupajo in vedo, da če bodo sporočili nek primer korupcije, ko je nekdo od njih zahteval podkupnino, imajo nek podatek ali kaj podobnega, da se bo tudi v resnici potem izvedel postopek, bo policija začela neko preiskavo. Če je to zaupanje potem se bo korupcija odkrivala, če pa ljudje že vnaprej mislijo, 'ah sej se ne bo nič zgodilo' potem so pa apatični, izgubijo upanje. Najboljši boj proti temu je tako, da državljani sporočajo tovrstne zadeve policiji. Znotraj javne uprave je zelo veliko odvisno od predstojnika, na tem področju morajo biti dosledni

**12. Bi se strinjali s trditvijo, da bi popolna prepoved sprejemanja daril s strani javnih uslužbencev (razen protokolarnih) ter spremljajoče sankcije, pripomogle k zmanjševanju mikro korupcije ter s tem posledično tudi k zmanjševanju neetičnih ravnanj javnih uslužbencev?**

Na takem področju smo, da se mi zdi da bi taka ostra prepoved bi bila zelo neživljenjska, skoraj bi rekel nečloveška. Kako boš ravnal, če ti nekdo iz čiste prijaznosti, sem prepričan da je večina primerov takih, da prinesejo darilo iz čiste naklonjenosti, zaradi nekega medčloveškega običaja prinese neko skromno darilo za novo leto, kaj boš potem naredil, ga boš moral potem ti zavrniti. Če imate kakšnega prof. iz fakultete v dobrem spominu, je dobro predaval, mu boste čez dve leti mogoče, ko se boste oglasili na fakulteti pa prinesli neko manjše darilo za spomin, kaj je s tem narobe, to je tisto, ne. Vse je odvisno od okoliščin. Ni vsako darilo korupcija to hočem povedat. Jaz mislim, da celo na ta način z uvajanjem nekih neživljenjskih pravil k temu nič ne pripomoremo. Prava korupcija je izven tega, prava korupcija se dogaja z višjimi zneski, se dogaja skrito očem, se nikjer ne zabeleži, ta darila se ne prijavijo. Bojim se, da bi se na ta način, z napačno metodo lotili problema.

**13. Bi po vašem mnenju to bil način omejevanja oziroma preganjanja korupcije na tem nivoju?**

Najboljša rešitev je, da so predpisi čimbolj jasni, da ni manevrskega prostora, da se ve kakšna bo odločitev, da so npr. prostorski predpisi tako jasni da ti veš kaj se lahko na neki parceli gradi in kaj ne in pa rešitev je tudi v tem da se vse rešitve rešujejo v rokih, da ni zaostankov. Tam kjer so zaostanki, kjer se zadeve rešujejo počasi so neka plodna tla za razmah korupcije ali pa zvez, poznanstev, vseh teh oblik družbenega parazitizma kot se reče.

Recimo na gradbenem področju smo bolj ali manj prišli na čisto glede rokov odločanja. Po ZUP-u je to dva meseca in v dveh mesecih morajo biti odločbe izdane in tukaj ni tega manevrskega prostora. To so ti preventivi ukrepi da se sploh odpravi podlaga, možnosti za korupcijo, torej reševanje v rokih, jasna merila odločanja.

#### **14. Ali bi bilo dobro v javno upravo vpeljati psihološke in inteligenčne teste za zaposlovanje novih kadrov v javni upravi?**

Mislím da ja, s tem se tudi ukvarja ena skupina na našem ministrstvu, izdelujejo kompetentni model za posamezna delovna mesta, poskušajo definirati ne samo znanje in veščine ampak tudi sposobnosti in lastnosti. Pri izbiri sodelavca lahko te lastnosti preverijo s posameznimi testi, zlasti za menedžerje, so ti testi kar pogosti.

Mene pri teh psiholoških testih malo moti, skrbi vedno. Ko se ti prijaviš za neko službo, približno veš kaj se od tebe pričakuje in dostikrat ljudje odgovarjajo ne tako kot mislijo, ampak tako kot se pričakuje od njih.

### **10.2 Priloga B–Intervju s predsednikom Komisije za preprečevanje korupcije, G. Dragom Kosom**

#### **1. Od česa mislite, da je odvisno etično ravnanje javnih uslužbencev?**

Javni uslužbenci se bodo ravnali etično, ko bodo vedeli, kakšna etika se od njih pričakuje in ko jim bo nekdo razložil, zakaj in čemu se morajo tako ravnati in kakšne so sankcije v primeru neetičnega ravnanja. Z drugimi besedami: morajo biti seznanjeni z ravnanjem, ki se od njih pričakuje in motivirani (predvsem pozitivno), da se tako tudi ravnajo.

#### **2. Se vam zdi pomembno, da je etika v javni upravi na čim višji ravni in zakaj?**

Če je javna uprava servis za državljanke in državljane, potem je jasno, da se z visoko etičnim ravnanjem javnih uslužbencev lahko še kako vpliva na kvaliteto tega servisa - čimbolj etično je ravnanje, tem bolj zadovoljni bodo uporabniki storitev, to se bo preneslo tudi na izvajalce

storitev, končni rezultat pa je lahko tudi dosti bolj zadovoljna družba kot je naša danes.

### **3. Imate kakšno idejo kako bi se to raven lahko še višalo?**

Če govorimo o Sloveniji, je to zelo enostavno: sprejeti bi bilo treba nov kodeks etike za slovenske javne uslužbence (star je že rahlo neuporaben, zanj ve le malokdo), ga ustrezno predstavljati vsem javnim uslužbencem in uporabnikom njihovih storitev ter zagotoviti (z ustreznim ravnanjem - dajanjem zgledov in tudi nadzorovanjem - managerjev v javni upravi) njegovo implementacijo.

### **4. Se vam zdi, da se mentaliteta, ki je veljala v organih državne in javne uprave v času Jugoslavije ponekod kaže še danes?**

Ta problem ni vezan zgolj na Jugoslavijo, to je mentaliteta, ki se je razvila v vseh socialističnih okoljih in po kateri je javna uprava od svojih uporabnikov – državljanov ločena tvorba, od katere milosti in nemilosti je odvisno uresničevanje pravic ljudi – absoluten gospodar človeških usod, torej. Tudi s takšnim pojmovanjem se še srečamo pri nekaterih posameznikih v slovenski javni upravi.

### **5. Kolikšen poudarek namenjate višanju etičnih standardov znotraj vašega organa in na kakšne načine?**

V Komisiji za preprečevanje korupcije poskušamo uveljavljati najvišje etične standarde: poleg doslednega spoštovanja veljavne zakonodaje in etičnih načel smo vpeljali še eno od orodij za dvig integritete, tim. "načrt integritete", pri katerem sestavljanju in uresničevanju sodelujejo vsi zaposleni v Komisiji.

### **6. Kdaj, kje in na kakšen način ste svojim zaposlenim predstavili Kodeks ravnanja javnih uslužbencev ter z njim povezanih sankcij, ki so opredeljene v ZJU?**

Vsak novo zaposleni se mora ob prihodu v službo seznaniti z določili Kodeksa in to tudi potrditi s svojim podpisom.

### **7. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 113/05) so črtani člani ZJU, ki se nanašajo na disciplinski postopek kateri je do takrat veljal posebej za sistem javnih uslužbencev. Disciplinska odgovornost javnih uslužbencev naj bi se nadalje izvajala na podlagi Zakona o delovnih razmerjih. Bi se strinjali s trditvijo, da se sankcije, ki sledijo neetičnim**

**ravnanjem javnih uslužbencev z ukinitvijo disciplinske odgovornosti znotraj zakona o javnih uslužbencih zmanjšujejo, kar posledično znižuje nivo etike javnih uslužbencev?**

Absolutno, k temu pa je treba dodati še to, da zaradi kršitev Kodeksa ravnanja slovenskih javnih uslužbencev od samega začetka ni bila možna uporaba disciplinskih sankcij po ZJU (ker je bil sprejet pred zakonom). V bistvu to pomeni, da država ta trenutek ne želi vzpostaviti disciplinske odgovornosti svojih javnih uslužbencev zaradi neetičnega ravnanja.

**8. Je po vašem mnenju sprejemanje daril, četudi je to steklenica vina etično sprejemljivo in tovrstno dejanje nikakor ne vpliva na morebitno pristranskost javnega uslužbenca pri njegovih odločitvah?**

Pravila glede sprejemanja daril so v slovenskem pravnem redu jasna, moje osebno mnenje pa je, da ni absolutno nobene potrebe, da bi uslužbenci za to, kar jim narekuje in plača služba, sprejemali še darila pa čeprav zgolj v obliki steklenice vina.

**9. Kakšen je vaš odnos do zahval v obliki majhnih daril, ki jih stranke prinesejo uslužbencem, za opravljeno delo, ki ga javni uslužbenci tako ali tako morajo opraviti? So te zahvale potrebne?**

Lahko povem samo enako kot pri prejšnjem vprašanju.

**10. »Korupcija na mikro nivoju je najbolj razširjena med uslužbenci, ki imajo opravka z dokumentacijo in izdajo dovoljenj. Takšna korupcija vsebuje javne uslužbence na nižjih nivojih, višina korupcije dosega malo manjše zneske od povprečne mesečne plače uslužbenca, darilo pa je ponavadi bolj osebne narave« (Dobovšek 2002). Kako se je možno v posameznih organih javne uprave boriti proti sprejemanju daril, ki so večje vrednosti od zakonsko dovoljene?**

Z ustrezno etiko javnih uslužbencev: v Sloveniji uslužbenci ne sprejemajo daril, ker bi jih potrebovali za preživetje, ampak iz povsem drugih razlogov, predvsem psiholoških. Če bi nam uspelo prepričati javne uslužbence, da je sprejemanje daril za opravljeno delo v državnem aparatu nekaj, kar je nečastno in neetično, bi bilo takšnih daril zelo malo.

**11. Bi se strinjali s trditvijo, da bi popolna prepoved sprejemanja daril (razen protokolarnih) ter vzpostavitev spremljajočih sankcij pripomogla k zmanjšanju mikro korupcije v Sloveniji?**

Pod pogojem, da bi se ta prepoved resno izvajala: delno zagotovo (poglejte še odgovor na vprašanje št. 12).

**12. Bi po vašem mnenju to bil način omejevanja oziroma preganjanja korupcije na tem nivoju?**

Manjša darila, ki so dana iz hvaležnosti (četudi nepotrebne), bi težko šteli za korupcijo samo po sebi. Šele, če so darila dana z namenom vplivanja na odločitve, gre za korupcijo. To pomeni, da bi popolna prepoved sprejemanja daril zgolj odpravila možnost, da bi se med njimi skrili tudi poskusi prave korupcije, kar bi seveda tudi pomenilo pozitiven korak, ne pa odločilnega. Namesto prepovedi kot zunanjega faktorja bi morali z ustreznim usposabljanjem in vzgojo javnih uslužbencev doseči, da bi sami od sebe (notranji faktor!) odklanjali vsa darila, ne da bi jim pri tem za vratom visela država.

**10.3 Priloga C–Intervju z Načelnico Upravne enote LJ, Ga. Nina Jevšnik**

**1. Od česa mislite, da je odvisno etično ravnanje javnih uslužbencev?**

Pomemben je občutek osebne odgovornosti, lojalnost organizaciji in strokovnost opravljanja delovnih nalog.

**2. Se vam zdi pomembno, da je etika v javni upravi na čim višji ravni in zakaj?**

Da, to je zelo pomembno, od tega je odvisen ugled organizacije – predvsem v očeh naših strank, kar je pri našem vsakodnevnem delu zelo pomembno.

**3. Imate kakšno idejo kako bi se to raven lahko še višalo?**

Z raznimi stimulacijami zaposlenih (materialnimi + drugo). Z osebnim zgledom vseh vodij notranjih organizacijskih enot in rednim opozarjanjem zaposlenih na te vrednote.

**4. Se vam zdi, da se mentaliteta, ki je veljala v organih državne in javne uprave v času Jugoslavije ponekod kaže še danes?**

Mislím, da zelo redko, je pa seveda včasih pri nekaterih posameznikih ta še vedno prisotna in te probleme sproti rešujemo.

**5. Katerega leta ste nastopili mesto načelnice upravne enote Ljubljana in koliko javnih uslužbencev zaposlujete?**

Leta 1995 zaposlujemo 380 javnih uslužbencev.

**6. Kolikšen poudarek namenjate višanju etičnih standardov znotraj vašega organa in na kakšne načine?**

Velik poudarek, z nenehnim poudarjanjem, kako pomembno je biti dober javni uslužbenec, tudi z lastnim zgledom, s profesionalnim, strokovnim in prijaznim odnosom do naših strank.

**7. Kdaj, kje in na kakšen način ste svojim zaposlenim predstavili Kodeks ravnanja javnih uslužbencev ter z njim povezanih sankcij, ki so opredeljene v ZJU?**

S podpisom vsakega posameznika ob predložitvi kodeksa javne uprave, da so vsi delavci z določili kodeksa seznanjeni in z objavo na intranetu na straneh upravne enote.

**8. V kolikšni meri se kot predstojnica Upravne enote LJ, na podlagi suma kršitve načel, ki veljajo za javne uslužbence poslužujete ukrepov, ki privedejo do disciplinske odgovornosti? Vedno, pogosto, redko, se ne poslužujete teh ukrepov?**

Samo v najnujnejših primerih (redko).

**9. Kako izvajate sankcije v primeru kršitev določb ZJU in Kodeksa, ki peljejo do disciplinske odgovornosti posameznega uslužbenca? Ali sprožite disciplinski postopek vi sami kot predstojnica organa ali ste za to pooblastili katero drugo osebo?**

Pooblastila sem svoje sodelavce – vodje, ki organizirajo in vodijo posamezne notranje organizacijske enote in tako vsakodnevno tudi spremljajo delo vseh sodelavcev in tudi najhitreje zasledijo kršitve določb zakona

**10. Kakšne izkušnje imate z disciplinsko odgovornostjo svojih zaposlenih?**

Dobre, saj se osebna odgovornost zaposlenih vseskozi izboljšuje.

**11. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 113/05) so črtani člani ZJU, ki se nanašajo na disciplinski postopek kateri je do takrat veljal posebej za sistem javnih uslužbencev. Bi se strinjali s trditvijo, da se sankcije, ki sledijo neetičnim ravnanjem javnih uslužbencev z**



**ukinitvijo disciplinske odgovornosti znotraj zakona o javnih uslužbencih zmanjšujejo, kar posledično znižuje nivo etike javnih uslužbencev?**

Se ne strinjam, saj so možni tudi drugi ukrepi (razgovori in dogovori) in nenehno spremljanje in sprotno ukrepanje v kolikor se med posamezniki pokažejo odstopanja in problemi.

**12. Je po vašem mnenju sprejemanje daril, četudi je to steklenica vina etično sprejemljivo in tovrstno dejanje nikakor ne vpliva na morebitno pristranskost javnega uslužbenca pri njegovih odločitvah?**

Mislím, da sprejemanje manjših daril ne vpliva na pristranskost javnega uslužbenca, v nekaterih primerih pa je seveda to možno, zato sprejemanje takšnih daril nikakor ne podpiramo.

**13. Kakšen je vaš odnos do zahval v obliki majhnih daril, ki jih stranke prinesejo uslužbencem, za opravljeno delo, ki ga javni uslužbenci tako ali tako morajo opraviti? So te zahvale potrebne?**

Niso potrebne, saj moramo ravnati v okviru zakonov in predpisov, kar pomeni enakovreden odnos do vseh strank v upravnem postopku.

**14. »Korupcija na mikro nivoju je najbolj razširjena med uslužbenci, ki imajo opravka z dokumentacijo in izdajo dovoljenj. Takšna korupcija vsebuje javne uslužbence na nižjih nivojih, višina korupcije dosega malo manjše zneske od povprečne mesečne plače uslužbenca, darilo pa je ponavadi bolj osebne narave« (Dobovšek). Kako se v vašem organu borite proti sprejemanju daril, ki so večje vrednosti od zakonsko dovoljene?**

Vsi uslužbenci so seznanjeni z prepovedjo sprejemanja tovrstnih daril, vedo tudi, da bodo drugače sledile sankcije (tudi prekinitev delovnega razmerja) in zato pri nas tega do sedaj še nismo zasledili.

**15. Bi se strinjali s trditvijo, da bi popolna prepoved sprejemanja daril (razen protokolarnih) ter vzpostavitev spremljajočih sankcij pripomogla k zmanjševanju mikro korupcije v Sloveniji?**

Da.

**16. Bi po vašem mnenju to bil način omejevanja oziroma preganjanja korupcije na tem nivoju?**

Tudi, vendar so potrebni še dodatni ukrepi, predvsem znotraj same organizacije.

V naši upravni enoti v zadnjih nekaj letih ni bilo potrebno ugotavljati disciplinskih odgovornosti naših uslužbencev, saj vse probleme tekoče rešujemo in se za vsak upravni postopek, pri katerem naletimo na probleme in eventualne napake, posebej in hitro dogovorimo, kako bomo ugotovljene nepravilnosti najhitreje odpravili. Se pa napake pojavljajo predvsem zaradi prevelikega števila nerešenih upravnih postopkov na zaposlenega in včasih tudi zaradi preslabega poznavanja zakonskih predpisov. To pa rešujemo s permanentnim dodatnim izobraževanjem zaposlenih, predvsem ob sprejemanju novih zakonov in predpisov.