

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vesna Zavrnik Pulević

Uresničevanje uradniškega etosa v slovenski upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vesna Zavrnik Pulević
Mentor: red. prof. dr. Marjan Brezovšek

Uresničevanje uradniškega etosa v slovenski upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Iskrena hvala red. prof. dr. Marjanu Brezovšku za nasvete in usmerjanje pri izdelavi diplomskega dela, Marjanu in Andreji za vzpodbudo in pomoč, možu Roku za vzpodbudo in moralno oporo ter moji mami, da ni nikoli nehala upati.

Uresničevanje uradniškega etosa v slovenski upravi

Javna uprava je kompleksen in pomemben družbeni sistem, ki zaradi svojega pomena in vloge postaja vedno močnejši dejavnik vplivanja na vsestranski razvoj družbe in posameznikov. Naloga države je zagotoviti učinkovito javno upravo, ki bo delovala v korist vseh, hkrati pa bo sposobna zaščititi pravice in interese posameznikov. Ključno vlogo imajo pri tem uradniki kot nosilci javnih nalog, ki morajo svoje delo opravljati samostojno, strokovno, odgovorno in v skladu z zakoni. Zakonski okvir pa vedno ne zadošča za ravnanje uradnikov v praktičnih situacijah. Razkorak med zakonodajo in vsakodnevnimi situacijami lahko zapolnijo etična vodila, ki jih oblikuje uprava sama. Pri svojem delu se slovenski uradniki srečujejo s številnimi etičnimi dilemami in neetičnimi praksami. Da bi tovrstne prakse izkoreninili ali vsaj omejili, je potrebna politična volja in tudi individualna zaveza posameznikov od spodaj. Usmerjenost k rezultatom, prevzemanje odgovornosti za reševanje družbenih problemov in odzivnost uradnikov morajo postati vrednote in standardi, h katerim mora stremeti celotna javna uprava.

Ključne besede: javna uprava, uradniki, etika, javni interes, odgovornost.

Realising public service ethost in the Slovenian administration

Public administration is a complex and important social system that has become an increasing factor of influence on the overall development of society and individuals on account of its importance and role. The State's job is to provide an effective public administration that would act in the interest of all, while being able to protect the rights and interests of individuals. The key role in that process is played by officials as public-office holders who must do their job independently, professionally, responsibly and in line with the law. The legal frame, however, does not always suffice for officials' actions in practice. The gap between the legislation and everyday situations may be filled by ethical guidelines that are established by the administration itself. In their work, Slovenian officials meet with numerous ethical dilemmas and unethical practices. To eradicate or at least limit such practices, it is vital to have political will and individual commitment by individuals down below. Being focused on results, taking responsibility for resolving social issues and responsiveness from officials must become the values and standards that the entire public administration strives for.

Key words: public administration, officials, ethics, public interest, responsibility.

Kazalo

<i>1</i>	<i>Uvod</i>	7
1.1	Cilji diplomskega dela	8
1.2	Metodološki in hipotetični okvir dela	8
<i>2</i>	<i>Opredelitev temeljnih pojmov</i>	9
2.1	Splošno o upravi	9
2.1.1	Uprava in upravljanje	9
2.1.2	Bistvo uprave	10
2.2	Javna uprava	11
2.2.1	Opredelitev javne uprave	11
2.2.2	Namen, naloge in cilji delovanja javne uprave	12
2.2.3	Legitimnost javne uprave	13
2.2.4	Organi in organizacije, ki spadajo v javno upravo	14
2.2.5	Javni uslužbenci in uradniki	15
2.3	Etika in morala	17
2.3.1	Opredelitev in povezava pojmov etika in morala	17
2.3.2	Etične norme	18
2.3.3	Profesionalna etika	18
2.3.4	Etično-moralni kodeksi	20
<i>3</i>	<i>Etika v javni upravi</i>	22
3.1	Odgovornost javnih uslužbencev	23
3.1.1	Politična nevtralnost javnih uslužbencev	23
3.1.2	Učinkovitost in dovezetnost	25
3.1.3	Vprašanje mej preudarnega odločanja	25
3.1.4	Participacija državljanov	26
3.2	Vrednote v javni upravi	27
3.3	Organizacijska kultura	28

3.4	Etično obnašanje javnih uslužbencev	29
3.4.1	Etične sestavine v sistemu javnih uslužbencev	29
3.4.1.1	Odnos med javnimi uslužbenci in državljani	29
3.4.1.2	Odnos med javnimi uslužbenci in družbo	30
3.4.1.3	Odnos javnih uslužbencev do upravne organizacije.....	30
3.4.1.4	Odnos javnih uslužbencev do dela	30
3.4.2	Upravljanje etike v javni upravi	31
4	<i>Neetično in nezakonito ravnanje javnih uslužbencev</i>	33
4.1	Korupcija v javni upravi.....	35
4.2	Diskriminacija.....	39
4.3	Nasilje na delovnem mestu	40
5	<i>Uradniški etos v slovenski javni upravi</i>	41
5.1	Zakonska ureditev področja etike javne uprave	41
5.1.1	Zakon o javnih uslužbencih.....	43
5.1.2	Zakon o splošnem upravnem postopku	46
5.1.3	Kodeksi v slovenski javni upravi.....	47
5.1.3.1	Kodeks ravnanja javnih uslužbencev	47
5.1.3.2	Poklicni kodeksi v slovenski upravi	49
5.1.3.3	Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravnih lokalnih skupnostih.....	50
5.1.4	Nadzor	51
5.1.4.1	Komisija za preprečevanje korupcije	52
5.1.4.2	Varuh človekovih pravic	53
5.1.4.3	Uradniški svet.....	54
5.1.5	Razkrivanje etičnih nepravilnosti (whistleblowing).....	54
5.1.6	Korupcija v slovenskem prostoru	55
5.2	Skladnost etičnih načel v slovenski regulativi z globalnimi trendi	58
5.2.1	Etične dileme in neetične prakse uradnikov v Sloveniji	60
5.2.2	Etične kompetence.....	61

6 Zaključek..... 64

7 Literatura 66

1 Uvod

Etika v javni upravi postaja v zadnjih letih vse bolj pomembno področje, predvsem zaradi negativnih posledic upravnih reform, ki so v ospredje postavljale učinkovitost in ekonomičnost na račun tradicionalnih vrednot javne uprave. Razmah številnih neetičnih praks, med katerimi je na prvem mestu korupcija, je pripomogel k zmanjšanemu ugledu uprave in uradnikov kot nosilcev javnih nalog. K razširjenosti neetičnih praks je pripomoglo tudi ekonomsko okolje z gospodarsko krizo, ki ima za posledico krčenje virov v upravi.

Državna uprava je vse bolj pod drobnogledom javnosti, uporabniki njenih storitev zahtevamo vedno večjo učinkovitost in transparentnost, vedno boljše in hitrejše storitve. Naloga države je zagotoviti učinkovito javno upravo, ki bo delovala v korist vseh državljanov, hkrati pa bo sposobna zaščititi pravice in interese posameznikov. Nova realnost tudi od uradnikov zahteva spremembo v načinu delovanja. Od uradnikov se pričakuje, da bodo svoje delo opravljali samostojno, strokovno, odgovorno in v skladu z zakoni, pa tudi z upoštevanjem etičnih in moralnih norm, ki imajo temelj v splošni človeški morali in etiki.

Osnova za zakonito in legitimno ravnanje uradnikov sta jasnost in določnost pravne ureditve. Ustrezna pravna ureditev je garant za minimalno predpostavko etičnega ravnanja uradnikov. Zakonski okvir pa vedno ne zadošča za ravnanje uradnikov v praktičnih situacijah. Razkorak med zakonodajo in vsakodnevnimi situacijami lahko zapolnijo etična vodila, ki jih oblikuje uprava sama. Tako smo priča nastanku številnih poklicnih kodeksov v upravi, ki naj bi še bolj osmislili pravo, ki uradnike sicer zavezuje pri njihovem delu.

Kako dobro veljavna zakonska ureditev, ki določa pravna in etična načela, po katerih bi se morali ravnati uradniki pri svojem delu, sovпада s teorijo in mednarodnimi standardi ter katere neetične prakse so najpogosteje prisotne v delovanju slovenskih uradnikov, bom poskusila ugotoviti v svojem diplomskem delu.

1.1 Cilji diplomskega dela

Zaradi posebnega pomena javne uprave za razvoj družbe je vloga etičnega ravnanja uradnikov na individualni in sistemski ravni vse pomembnejša. Uradniki izpolnjujejo svoje poslanstvo, če delujejo zakonito, ščitijo javni interes ter hkrati človekove pravice in interese posameznikov. Vgraditev etičnih načel v zakonsko ureditev uprave je eden izmed ključnih elementov za uresničevanje uradniškega etosa. V diplomskem delu bom ugotavljala, ali imamo v Sloveniji takšne zakone in predpise, ki učinkovito odvrčajo uradnike od neetičnih dejanj in le-ta ustrezno sankcionirajo. Prav tako me bo zanimalo, ali je ustrezna ureditev na normativni ravni zadostno zagotovilo za etično delovanje uradnikov v praksi.

1.2 Metodološki in hipotetični okvir dela

Glede na zastavljen cilj diplomskega dela sem oblikovala naslednji hipotezi, ki ju bom poskušala potrditi ali zavreči:

Etičnost uprave je pogojena z ustrezno zakonsko ureditvijo in nadzorom, vrednotami, organizacijsko kulturo ter osebno in poklicno integriteto javnih uslužbencev.

Z uspešnim razkrivanjem nepravilnosti v javni upravi je mogoče le-te zmanjšati ali vsaj deloma odpraviti ter s tem prispevati k demokratični in učinkoviti upravi.

Pri proučevanju izbrane tematike in preverjanju zastavljenih hipotez sem uporabila naslednje raziskovalne metode:

- zbiranje in analiza primarnih virov (ustave, zakonov, kodeksov ipd.),
- zbiranje in analiza sekundarnih virov (strokovne literature, člankov itd.).

Poleg klasičnega gradiva so mi bile v pomoč tudi spletne strani različnih organizacij in institucij, ki so povezane z obravnavano tematiko.

2 *Oprelitev temeljnih pojmov*

2.1 *Splošno o upravi*

Uprava je v sodobnem svetu eden izmed tistih družbenih fenomenov, ki vplivajo na vsa področja človekovega delovanja. Z upravo se srečujemo skoraj na vsakem koraku, čeprav se tega največkrat niti ne zavedamo. Z upravnim delom se srečujemo v najrazličnejših položajih in vlogah, srečujemo ga kot posamezniki, državljani, stranke ali pa kot člani oziroma udeleženci najrazličnejših organizacij in skupnosti. Uprava zaradi svojega pomena in vloge postaja vedno močnejši dejavnik vplivanja na vsestranski razvoj družbe in posameznikov.

Če želimo razumeti, kaj je uprava in kako deluje, se moramo najprej seznaniti z različnimi pojmi, ki so z njo povezani, in jih opredeliti. Razlogov za to je več. Za iste pojme imamo izredno veliko različnih opredelitev, kot tudi vidikov, s katerih se pojem obravnava. Včasih se pojmi uporabljajo v širšem pomenu, drugič v ožjem. Včasih se poudarjajo samo nekatere značilnosti in opuščajo druge, ki bi bile lahko enako pomembne. Vsi ti razlogi so pogojevali, da so bili pristopi k teoretični opredelitvi pojma uprave različni, z različnih vidikov pa so nastale tudi različne opredelitve (Brezovšek 1996, 997).

Za razumevanje javne uprave je treba čimbolj natančno in jasno opredeliti pojma *uprava* in *upravljanje*.

2.1.1 *Uprava in upravljanje*

Izraza uprava in upravljanje se pogosto uporabljata v vsakdanjem življenju. Z upravo največkrat razumemo nek organ oziroma skup organov ali del neke organizacije, običajno vodstveni, ki pa je zunaj temeljne dejavnosti organizacije. Uprava je sinonim za vse tisto, kar se opravlja po različnih pisarnah in uradih, čeprav v resnici ne gre za upravo in upravno delo. O upravi pogosto govorimo kot o birokraciji, administraciji, uradništvu, vsi ti izrazi pa izražajo v bistvu negativen odnos do uprave.

Poznamo številna med seboj različna gledanja na upravo. Prvo razliko pri pojmovanju

uprave lahko vidimo že v tem, da se izraz uprava uporablja enkrat za označevanje določene organizacije ali organov ali organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij, kot so državna uprava, občinska uprava, (pri čemer se ima v mislih skup organov v državi, lokalni skupnosti) ali pa geodetska uprava, uprava inšpekcijskih služb (pri čemer poimenujemo konkretne organizacijske oblike organov) (Rakočević in Bekeš 1994, 10). Spet drugič izraz uporabljamo za označevanje določene dejavnosti. V prvem primeru gre tako za označevanje uprave v *organizacijskem*, v drugem pa v *funkcionalnem* smislu.

2.1.2 Bistvo uprave

Vsa ta različna pojmovanja, stališča in teorije nazorno kažejo, da ni enoznačne opredelitve pojmov uprave in upravljanja, ki bi dovolj na široko zajela vse njene dimenzije in izpostavila njene glavne značilnosti.

Univerzalna definicija, ki bi z vso natančnostjo opredelila upravo, verjetno ne obstaja. Mogoča pa je opredelitev kot poizkus strnitve bistvenih elementov zaradi katerih lahko upravo prepoznamo.

Osnovne značilnosti uprave so tako:

1. Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in soodvisnosti z drugimi uresničuje zastavljene cilje določene organizacije. Uprava tako ni sama sebi namen, svoj smisel dobi šele znotraj določene organizacije.
2. V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti v organizaciji z namenom doseganja določenih ciljev in je kot taka vključena v proces odločanja.
3. Uprava je z vsemi naštetimi dejavnostmi tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja in je v tem smislu ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Upravne dejavnosti so torej le del celotne dejavnosti upravljanja. V procesu upravljanja nastopajo tudi drugi, predvsem gre za nosilce odločanja, ki so upravi nadrejeni in katerim uprava odgovarja za svoje delo.
4. Uprava je posebna strokovna dejavnost, ki se mora ravnati po zakonih. Zanje veljajo posebna tehnična pravila, ki izhajajo iz njenega strokovnega značaja, zato ima uprava tudi profesionalen značaj. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti,

morajo zato imeti posebna znanja (Virant 2001, 16–17).

2.2 Javna uprava

2.2.1 Opredelitev javne uprave

Po Bučarju (1969, 39) je javna uprava je celokupnost vseh dejavnosti upravljanja, katere sodijo v izvršilne (sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, usklajevanja in nadzorovanja, kar omogoča realizacijo sprejetih ciljev družbene skupnosti) in administrativne ter poslovodne (sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki predstavljajo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev) funkcije javnega upravljanja, ne glede na to, če jih opravljajo državni organi uprave, drugi državni organi ali organizacije izven državnega organizma, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno ali ne.

O javni upravi govorimo v dveh smislih:

- v *materialnem smislu*, ki pomeni proces odločanja o javnih zadevah,
- v *formalnem smislu*, ki pomeni obstoj sistema organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi (Bučar 1969, 39).

Javno upravo lahko opredelimo v širšem in ožjem smislu. V širšem smislu jo razumemo kot funkcionalni in organizacijski pojem za državno upravo, lokalno samoupravo, javne službe in javni sektor. **Državna uprava** je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih prvenstveno oblastnih funkcij skozi katere na pravni način ureja odnose v družbi. **Lokalna samouprava** je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem. **Javne službe** so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve nujne za delovanje posameznega družbenega sistema, pa jih iz različnih razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti preko sistema tržne menjave. V **javnem sektorju** pa sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja (Šmidovnik v Virant 2001, 29).

Splošni (tradicionalni) model javne uprave obsega naslednja načela delovanja:

- naloge javnih institucij določajo politiki, toda izvajajo jih javni uslužbenci na način racionalnega odločitvenega procesa,
- uprava v organizacijskem pomenu besede in njene naloge temeljijo na pisanih pravilih,
- pravila, na podlagi katerih se izvajajo naloge, ki so tehnične oziroma zakonite narave, obe vrsti pa zahtevata usposobljene posameznike,
- naloge so razdeljene na funkcionalne dele, med katerimi se vsak izvaja z opredeljeno odgovornostjo in sankcijo,
- naloge, kot tudi uslužbenci so organizirani hierarhično, pravice in način kontrole ter postopek pritožb so opredeljeni. Prevladuje težnja po centralizaciji dela,
- prostor, v katerem se uslužbenci nahajajo, ne more služiti privatnim potrebam,
- javni uslužbenci svoje naloge izvajajo glede na svoj poklic oziroma usposobljenost in glede na opredeljene zahteve,
- pri izvajanju nalog moramo slediti javnemu interesu, ki postavlja jasne meje nasproti osebemu interesu (Lane 1995, 2).

2.2.2 Namen, naloge in cilji delovanja javne uprave

Poslanstvo javne uprave lahko med drugim opredelimo tudi kot »delovati v interesu in za dobro družbe z zagotavljanjem storitev v skladu z veljavnimi zakoni«. Pri izvajanju nalog javne uprave bi morali slediti zagotavljanju javnih dobrin. Javne dobrine so tiste, ki služijo zadovoljevanju javnih interesov oziroma zagotavljajo vsakemu posamezniku minimalno zadovoljitev nujnih potreb. Termin javni interes opredeljuje cilje in institucije, s katerimi se določijo in izvedejo splošne odločitve oziroma zahteve in želje večine (Lane 1995, 6–8).

Na oblikovanje javnega interesa vplivajo naslednji dejavniki:

- svetovni nazor, še posebno, če je uveljavljen kot uradna doktrina,
- etična načela močno vplivajo na odločitve o javnih zadevah kot družbena etika, ki je tudi tesno prepletena s svetovnim nazorom,
- strokovne in politične koncepcije, ki v družbi prevladujejo v določenem trenutku

pri obravnavi nekega problema, kar velja predvsem za gospodarsko politiko,

- vpliv osebnosti,
- tradicija, ki je pozitivna, lahko ohranja dobro javno upravo tudi v nestanovitnih časih,
- reakcionarnost, ki ima lahko slab vpliv na razvoj javne uprave, saj pomeni nesposobnost prilagajanja spremenjenim razmeram,
- vrednotenje dobrin,
- revolucionarnost, ki lahko prav tako povzroči slabitev javne uprave, saj so družbe, ki so ravnokar izšle, nagnjene k hitremu spreminjanju vsega obstoječega in zavračanju tistega, kar je bilo v preteklosti dobro (Bučar 1969, 107–116).

V kolikor javno upravo proučujemo s funkcionalnega vidika, torej kot dejavnost, lahko njene naloge opredelimo kot: povezovanje, koordiniranje, urejevanje, organiziranje, usmerjanje, vodenje, nadzorovanje in poleg ostalih še zbiranje, obdelava, analiziranje in izkazovanje podatkov ter informacij. Iz opisanih nalog sledi, da upravna dejavnost vključuje sprejemanje operativnih odločitev na eni strani in izvajanje teh odločitev na drugi strani.

Pri opredelitvi (osnovnih) nalog javne uprave lahko uporabimo tudi definicijo, ki ji opredeljuje osnovno funkcijo v smislu zagotovitve rasti kvalitete življenja, ki se odraža v zagotavljanju družbenih potreb (Rus 1997, 24).

2.2.3 Legitimnost javne uprave

Za izvajanje javnih politik so moderne države razvile močne in razvejane javne uprave, ki morajo biti učinkovite in dejavne. Pri tem pa se zastavlja vprašanje, kako uskladiti javno upravo s prakso uspešne demokracije (Ackermann v Brezovšek in Kukovič 2015, 41). Pomen, ki ga ima javna uprava za demokracijo izhaja iz njene participacije na oblasti kot njene osrednje vloge v procesu vladanja. Javna uprava je praktično delujoča oblast, ki s svojimi aktivnostmi vpliva na vsakodnevno življenje državljanov. Vendar pa ima uprava tudi širšo, politično vlogo pri soustvarjanju in udejanjanju skupnega dobra. S svojim delovanjem torej politiko ne samo uresničuje, temveč tudi omogoča in vzpostavlja.

Moderna uprava že dolgo ne deluje več samo kot nosilec oblastne funkcije, pač pa vse bolj postaja skupnost javnih služb, ki s svojim delovanjem rešujejo družbene probleme. Javna uprava svojo legitimnost črpa iz legitimnosti zakonodaje, ki jo izvaja. Vendar pa je ta legitimnost načeta zaradi povečevanja njene moči v odnosu do državljanov. Javna uprava mora zato delovati v smeri približevanja državljanom in oblikovanja javnih sfer, ki bodo državljanom omogočale participacijo v procesih administrativnega odločanja (Brezovšek in Kukovič 2015, 41-42).

2.2.4 Organi in organizacije, ki spadajo v javno upravo

Pojem javne uprave obsega celokupnost vseh fizičnih in pravnih oseb, ki kjer koli in kakor koli odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, ter ki so sposobni svoje odločitve uveljaviti.

Organi in organizacije, ki spadajo v javno upravo, so:

- **organi, ki odločajo o družbenih zadevah** – sem spadajo zlasti *predstavniški organi*, ki neposredno po pooblastilih družbene skupnosti odločajo o družbenih koristih, *organi pravosodja*, ki sicer samostojno v okviru pravnih norm, vendar po pooblastilu predstavniških organov odločajo o družbenih koristih, s tem da ugotavljajo, kakšna so družbena stanja in odnosi v skladu s pravnim sistemom, ter *posamezniki iz strokovno-tehnične uprave*, ki so pooblaščen za izdajanje odločb v upravnem postopku;
- **organizacije, ki opravljajo javno službo** – organ, ki odloča o družbenih koristih, prepusti izvajanje svojih odločitev posebej ustanovljeni organizaciji, kadar taka odločitev sproži posebno, kontinuirano strokovno dejavnost, pri kateri gre za neposredno delovanje na določenem strokovnem področju;
- **strokovno-tehnična uprava** – organom odločanja daje samo potrebne informacije o dejanskem stanju, strokovne nasvete, potrebne za odločitev, in posreduje sprejete odločitve prizadetim (Bučar 1969, 51–54).

2.2.5 Javni uslužbenci in uradniki

Temelj sistema javne uprave je javni uslužbenec. Izraz *javni uslužbenec* se uporablja za oznako oseb, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalne skupnosti. Javni uslužbenec opravlja naloge, ki niso pomembne le za organizacijo v kateri dela, temveč za družbo kot celoto. Je del sistema, ki deluje v javnem interesu, ki se izraža v različnih političnih odločitvah in pripravlja strokovne podlage političnemu odločanju (Virant 1998, 187).

Javni uslužbenci delujejo znotraj posebnega upravnega sistema v okviru javne uprave, ki ga poimenujemo sistem javnih uslužbencev. Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka na treh ravneh oziroma v treh podsistemih.

Shema 2.1: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV		
INSTITUCIONALNA RAVEN (pravila vladanja)	OPERATIVNA RAVEN (personalni oziroma kadrovski sistem)	SIMBOLNA RAVEN (simbolni sistem)
<ul style="list-style-type: none">• Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev• Sistem odgovornosti• Javno mnenje• Policy vloga javnih uslužbencev• Političnost javnih uslužbencev• Itd.	<ul style="list-style-type: none">• Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev• Upravljanje človeških virov• Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev	<ul style="list-style-type: none">• Etika javnih uslužbencev• Upravna kultura

Vir: Haček (2001, 45).

V uslužbenskem sistemu se začne proces upravljanja z določitvijo ciljev na najvišji, institucionalni ravni. Ta temelji na zunanjih virih birokratske moči in predstavlja zgornji del organizacijske piramide. Njegova naloga je, da posreduje med uslužbenskim sistemom kot družbenim sistemom na eni strani in političnim okoljem na drugi. Iz političnega okolja namreč uslužbenški sistem črpa podporo za učinkovito in uspešno delovanje. S te prve ravni steče proces upravljanja na operativno raven, ki temelji na notranjih virih moči in predstavlja spodnji del organizacijske piramide. Gre za najboljše podsystem znotraj uslužbenskega sistema, močno razvejano strokovno raven, kjer proces upravljanja teče po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in operacionalizirajo.

Znotraj uslužbenskega sistema pa postaja v zadnjih desetletjih vse pomembnejša tudi simbolna raven upravljanja, ki je manj otipljiva od prvih dveh, a ravno tako pomembna. Na simbolni ravni uslužbenskega sistema govorimo o etičnih sestavinah upravnega dela in upravni kulturi (Haček 2007, 41–42).

Pojem *uradnik* pa je nekoliko širši kot pojem javni uslužbenec. Med uradnike prištevamo tudi druge ljudi, ki nastopajo v vlogi uradnih oseb in so zaposleni v različnih organizacijah, pooblaščenih za izvajanje javnih nalog.

2.3 *Etika in morala*

2.3.1 *Opredelitev in povezava pojmov etika in morala*

Človekovo doživljanje, vedenje in ravnanje imajo dva vrednostna in odgovornostna določevalca: moralo in etos. Pojmov etika in morala ljudje pogosto ne uporabljamo dosledno oziroma njun pomen zamenjujemo. Vendar izvorno med moralo in etiko pomensko ni nobene razlike. Izraz etika ima grški izvor, morala pa latinskega, pomenita pa popolnoma isto. Oba izraza označujeta pogled na življenje, ki vsebuje dve prvini: zavest o tistem, kar je za človeka dobro, in zavest o dolžnostih, ki jih mora človek izpolniti. Kakšna je pravzaprav razlika med njima?

Moralo¹ lahko opredelimo kot določeno in konkretno vsoto pravil ter norm človekovega ravnanja. Ta pravila veljajo za brezpogojno obvezna in obče veljavna. V resnici pa obča veljavnost moralnih pravil ni tako nesporna. Pri različnih družbenih skupinah in v zgodovinskih trenutkih srečujemo različna moralna navodila, vsaka od teh skupin pa navadno meni, da so njena moralna pravila obče veljavna in brezpogojna.

Etika² je filozofska disciplina, ki se osredotoča na razlago in utemeljevanje moralnosti na splošno, na dejstvo, da morala ali različne morale sploh obstajajo, in na razloge, zaradi katerih je moralnost sploh utemeljena in upravičena. Etika se ne ukvarja toliko s posamičnimi normami in življenjskimi navodili, temveč je filozofsko razmišljanje o sami moralnosti (Stres 1999, 10–14).

Razlika med njima je torej v tem, da je morala »operater« skupinske zavesti, to pomeni zavesti različnih družbenih skupin, etika pa je vrednostni usmerjevalec, določevalec in oblikovalec individualne zavesti, katere nosilec (subjekt) je človeška zavest.

¹ Morala ponuja norme obnašanja v skladu z etiko in vsebuje nabore normativnih pravil odločanja, kot so kodeksi, standardi ipd.

² Etika je veda o moralnem odločanju; proučuje moralo, moralna vodila in ravnanja ter raziskuje zasnove in izvore morale, moralnih hotenj in delovanja.

Razlika med tema pojmomoma je tudi glede na družbenopolitično pobudnost; moralo spodbujajo zapirajoči se družbenopolitični sistemi, trdi mišljenjski vzorci, totalitarno vodeni ideološki sistemi, medtem ko se etos razvija v demokratičnih sistemih, pluralizmu, različnosti vrednot in mišljenj (Pediček 1996, 41).

2.3.2 *Etične norme*

V nadaljevanju dela bom pogosto govorila o moralno-etičnih normah. Etične norme so vodila oziroma pravila, ki uravnavajo človekovo nravstveno relevantno življenje, ravnanje (Sruk 1999: 135). To so normativne sodbe o tem, kako naj bi človek ravnal. Predmet teh sodb so najstva in ne dejstva, so dobrine in vrednote, ki jih odkrivamo s pomočjo praktičnega uma in vesti. Vest nam pove, kaj smemo in česa ne smemo, kaj je prav in kaj narobe. Vest nam nalaga predvsem dolžnost, da moramo delati dobro, da moramo delati tako, kot nam veleva, in se izogibati tistemu, kar nam prepoveduje, od česar nas odvrača. Kaj je tisto, kar naj v konkretnem primeru storimo, pa nam povedo etične norme, če jih spoznamo kot obvezujoče. Čim popolnejša je človekova usmeritev k resničnim vrednotam, kot jih spoznava, tem lažji sta potem njegova izbira in odločitev.

Norme, ki naj bi v posameznih primerih usmerjale naše odločanje, lahko razberemo iz tradicije, vzgoje, izkušenj in komunikacije, iz lastnega spoznanja, kakor tudi okolja, v katerem živimo. Seveda pa ne gre le za lastna izkustva, temveč tudi za izkustva drugih, s katerimi se v življenju srečujemo. Tudi ta bogatijo našo življenjsko izkušnjo, nas usposabljaajo za etično odločanje in ravnanje ter v nas budijo posluh za etične norme (Grmič 1996, 15–19).

2.3.3 *Profesionalna etika*

Profesionalna etika je sistem etičnih norm in načel, ki veljajo za posebne poklicne skupine in posameznike v njih. Te osebe, predvsem strokovnjaki – profesionalci, naj bi svojem delovanju ravnali v skladu z ustreznimi etičnimi vodili.

Na tem mestu je treba razložiti razlikovanje med poklicem in profesijo. Za profesionalno dejavnost je značilna sistematična teorija, za poklic pa specifično izkustvo; profesionalci torej ne izhajajo iz izkustva, pač pa iz teorije. Profesionalno delovanje sloni na avtoriteti

strokovne sodbe, poklicno delo pa te avtoritete nima. Nevarnosti, ki jih v sebi skriva monopol presoje, naj bi kompenziral sistem javnih sankcij, ki omejuje pristop k profesionalni dejavnosti (diploma, specializacija ipd.). Bistveni in odločilni faktor, ki vpliva na ravnanje strokovnjaka znotraj profesije, so kodeksi profesionalne etike, poklicni kolegi in poklicna društva, ki so osnova medsebojne kontrole med strokovnjaki (Sruk 1999, 410–411).

Kaj pomeni biti etičen v svojem poklicu? Biti etičen v svojem poklicu pomeni ta poklic opravljati pošteno, zavzeto, odgovorno in nepodkupljivo. Na višji etični ravni lahko temu dodamo kakovostno, na podlagi ustreznega znanja in strokovne usposobljenosti. Do tega mesta so navedene ugotovitve razumljive, jasne in nesporne. V resničnem življenju pa pravi etični problemi nastopijo šele pri reševanju konkretnih primerov. Posameznik je postavljen pred dilemo, kaj pomeni biti pošten: pošten do sebe, do sodelavcev, do organizacije. Sprejeti mora določene odločitve in za vsako odločitev nositi moralno ter profesionalno odgovornost.

Profesionalna etičnost nekoga pa ne pomeni tudi že njegove etičnosti v celoti. Nekdo lahko opravlja svoj poklic po vseh pravilih in odgovorno, pa je kot osebnost vseeno daleč od morale in etike. Znotraj profesionalnosti je pač tako, da je nujen pogoj že tudi zadosten pogoj. Profesionalna etika je zaprta v svoj lastni krog, v krog ciljev in sredstev poklica, ne glede na to, ali je sicer etičen tudi nosilec tega poklica, in ne glede na to, ali je sam poklic etičen ali ne (Hribar 1996, 35–39).

Konkretni etični domet poklicnega dela določajo predvsem štiri determinante:

1. **Znanje:** čim več človek v svojem poklicu zna, tem bolj smiselno ga lahko opravlja.
2. **Svobodno hotenje:** odločilna determinanta etičnega doživljanja v poklicu je svobodno osebno hotenje strokovnjaka, da v konkretnem primeru ravna prav in pošteno, vključuje pa tudi celotni osebni napor, ki ga mora strokovnjak vložiti, da tako ravnanje uresniči.
3. **Etična izkušnja:** tu so mišljene strokovnjakove pretekle osebne izkušnje na etičnem področju, zlasti dobre navade in temeljna osebna usmerjenost v

poštenost.

- 4. Vest:** definirana je kot zmožnost zaznavanja smisla v konkretni življenjski situaciji. Vest je vrojen specifično človeški čut za etično doživljanje in ravnanje. Učinkovitost njenega delovanja pa je odvisna od tega, koliko jo človek zavestno razvija in neguje.

Resnično etično ravnanje v poklicu je samo tisto, za katero se strokovnjak sam odloča po vesti in znanju v konkretni situaciji (Ramovš 1996, 75–77).

2.3.4 Etično-moralni kodeksi

Etični kodeks je celota pravil in standardov obnašanja ter delovanja, ki zavezuje pripadnike določene profesije (Shafritz 1997, 617). Profesionalni etični kodeks služi članom profesije kot nekakšno vodilo, določa cilje in naloge določene profesionalne skupine (Simon 1959, 546).

Vendar pa so profesionalni etični kodeksi kontroverzni dokumenti. Nekateri avtorji menijo, da so kodeksi profesionalne etike nesmiselni in nepotrebni. To argumentirajo z univerzalnostjo etičnih načel, ki zavezujejo vsa človeška bitja, zaradi česar je zmotno verjeti, da obstaja posebna etika za člane določene profesije, ki se razlikuje od etike družbene skupnosti. Nadalje pravijo, da člani določene profesije nimajo nikakršnih posebnih pravic ali dolžnosti, ki bi se razlikovale od njihovih pravic in dolžnosti kot moralnih bitij, zato so etični kodeksi nesmiselni in mogoče celo škodljivi.

Na drugem koncu spektruma pa so avtorji, ki menijo, da so kodeksi koristni in pomembni. Sprejetje kodeksa je pomembno za profesionalizacijo določene poklicne skupine, ker je kodeks eno od znamenj, ki pričajo o tem, da določena skupina priznava svojo dolžnost do družbe in pri tem preseže zgolj svoj ekonomski interes.

Funkcije profesionalnih etičnih kodeksov bi lahko opredelili kot naslednje:

- služijo lahko kot kolektivno spoznanje odgovornosti članov profesije,
- pripomorejo pri ustvarjanju okolja, v katerem je etično obnašanje in delovanje

norma,

- služijo lahko kot vodilo v specifičnih situacijah,
- proces sprejemanja in spreminjanja etičnega kodeksa je lahko koristen za profesijo,
- kodeks je indikator, da se določena profesija resno zavzema za odgovorno in profesionalno delovanje.

3 *Etika v javni upravi*

Ali obstaja etika, značilna posebej za javno upravo? Najresnejše zanikanje obstoja administrativne etike izhaja iz dveh teorij, ki opredeljujeta vlogo posameznika znotraj organizacije. **Etika nevtralnosti** govori o tem, da javni uslužbenci delujejo v imenu vladajoče strukture in se pri svojem delu ne ravnaajo po lastnih moralnih principih, temveč po principih, ki se odražajo v javnih politikah, za izvajanje katerih so zadolženi. Podobno zagovarja tudi **etika strukture**. Za oblikovanje, razvoj in izvajanje javnih politik naj bi bile odgovorne organizacije in ne posameznik, zato je javni uslužbenci ne morejo biti moralno odgovorni za odločitve in delovanje vlade (Thompson v Bruce 2001, 79–92).

Ti teoriji, ki zanikata obstoj upravne etike in od upravnih uslužbencev ne zahtevata etične odgovornosti za svoje delo, sta v luči današnjih zahtev in pričakovanj, na katere se mora javna uprava odzivati, popolnoma nesprejemljivi. Ilustrirata pa odnos do etike, ki je bila v zgodovini proučevanja javne uprave močno zapostavljena. Šele s pojavom »novega javnega managementa«, ki je poudaril pomen vrednot, kot sta pravičnost in enakopravnost v javni upravi, so se začele v proučevanje javne uprave vključevati tudi etične sestavine.

Uprava mora kot obsežen in družbeno pomemben organizacijski sistem delovati v skladu s splošnimi družbenimi interesi in v interesu slehernega posameznika. Zato se mora nenehno prilagajati spremembam v družbi ter sistematično izobraževati zaposlene v upravi.

Javni uslužbenci so zavezani, da delujejo v javno dobro, zato se etiki upravnega dela ne more pripisati premalo pomena. Etika je eden od dejavnikov, ki določajo proces odločanja. S svojim etičnim ravnanjem lahko javni uslužbenci pomembno pripomorejo k oblikovanju boljšega in kakovostnejšega odnosa med državo in državljani in spodbudijo participacijo državljanov v upravnih zadevah (Haček 2001, 109–110).

Ali kot pravi Brezovšek (2004, 261): »Pojma morala in etika predstavljata pomembne moralne vrednote in moralno integriteto človeka kot posameznika in subjekta v družbi. Sistem vrednot, ki prevladuje v družbi, prevladuje tudi v javni upravi; uprava je le odsev

moralnega stanja v družbi.«

3.1 Odgovornost javnih uslužbencev

Eno prvih vprašanj, ki se porajajo ob razmišljanju o etiki v javni upravi, je, po katerih ali čigavih vrednotah naj bi se javna uprava ravnala. Odgovor na to vprašanje lahko dobimo, če ugotovimo, čemu oziroma komu je javna uprava odgovorna.

Z odgovornostjo so mišljene tiste metode, postopki in vplivi, ki determinirajo, katere vrednote se bodo odražale v delovanju javne uprave (Simon 1959, 513).

Etičnost javnih uslužbencev je tesno povezana z odgovornostjo. Javni uslužbenci imajo dolžnost objektivne, subjektivne, politične ter profesionalne odgovornosti. O objektivni odgovornosti govorimo v smislu odgovornosti do nekega kolektivnega telesa, do konkretnih nalog, podrejenih, doseganja zastavljenih ciljev in do javnosti. Subjektivna odgovornost izhaja iz osebnega prepričanja vsakega posameznika in določa lojalnost ter identificiranje z določeno stranko. Pri politični odgovornosti gre za učinkovito uresničevanje ciljev politične oblasti ter potreb in interesov državljanov. Profesionalna odgovornost pa se nanaša na strokovno oblikovanje ciljev, nalog in zahtev vladajoče opcije ter državljanov (Harmon v Haček 2001, 67).

Problem, ki se pojavi v javni upravi je v tem, da so javni uslužbenci udeleženi tako pri ustvarjanju kot izvajanju oblasti, kar povzroča problem odgovornosti, kot tudi zunanjega nadzora za zagotavljanje etičnega ravnanja javnih uslužbencev ter razvijanje etičnih in profesionalnih standardov javnih uslužbencev za samokontrolo. Poudarjanje pomena odgovornosti je sprožilo tudi oblikovanje etičnih kodeksov javnih uslužbencev in vpeljalo etiko kot pomembno sestavino v proučevanje javne uprave (Brezovšek 2004, 30).

3.1.1 Politična nevtralnost javnih uslužbencev

Med politiko in upravo ni ostre meje. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in obratno. Najbolj očitno mesto prepletanja teh dveh procesov je zakonodajni

postopek, pri katerem politika določa smer delovanja, uprava pa oblikuje gradivo, pripravi obrazložitve zakonov, predvidi pogoje za izvajanje zakona, finančne posledice itd. Razmerje med politiko in upravo je razmerje med odločanjem in izvrševanjem odločitev. Gre za prepletanje in součinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani (Haček 2015, 70).

Na vlogo javne uprave v demokraciji obstajajo številni različni pogledi. Nanašajo se na samopodobo javnih uslužbencev, kako se javni uslužbenci vidijo v odnosu do države in kako se obnašajo v odnosu do javnosti. Gre pravzaprav za odnos uprava – politika. V tem smislu obstajajo trije tradicionalni modeli.

V prvem modelu gre za to, da so javni uslužbenci uslužbenci demokratično izvoljene vlade, ki je odgovorna demokratično izvoljenemu parlamentu. Glavna funkcija javnih uslužbencev je služiti vladi in njenim ministrom. Na višjih nivojih to pomeni pomoč pri snovanju politik, na vseh nivojih pa izvajanje konkretnih politik v praksi.

Drugi model skuša razmejiti politiko na eni strani in upravo na drugi. Javna uprava je profesionalno telo, ki sprejema legalne, racionalne in objektivne odločitve, zato je relativno avtonomna napram politični oblasti. Gre torej za ločitev med snovanjem politik (politiko) in implementacijo politik (javno upravo).

Tretji model pa vidi javne uslužbenke kot strokovnjake z neodvisnim in nadstrankarskim pogledom na javni interes. Poudarek je na znanju in učinkovitosti, v javni sektor se vpeljujejo tehnike upravljanja iz poslovnega sveta (Ridley 1979, 15–16).

Ideja o politično nevtralni upravi temelji na predpostavki, da javni uslužbenci ne smejo imeti svojih političnih prepričanj, ki bi lahko vplivala na njihovo ravnanje in delovanje. Jasno je, da politično nevtralna uprava v praksi ne more oziroma ne obstaja. Sicer lahko govorimo o relativni politični nevtralnosti uprave, vendar je to mogoče trditi le za uprave v ustaljenih in razvitih demokracijah.

Vsekakor je pomembno, da kariere javnih uslužbencev niso odvisne od političnih strank in da za sistem zaposlovanja ter napredovanja velja politična nevtralnost (Haček 2001, 61–62).

Sestavni del ideje o politično nevtralni upravi po Ridleyju (v Haček 2001, 62–63) predstavljajo sistemi vrednot, ki jih imajo vsi dobri javni uslužbenci in ki vključujejo določeno vrsto lojalnosti. Sistemi vrednot vsebujejo:

- »odgovornost do trenutne demokratično izvoljene vlade in ministra kot njenega predstavnika,
- odgovornost upravitelja zakonov, ki je v tem smislu ločen od politike z navidezno pravno funkcijo,
- odgovornost do narodnih interesov in blaginje družbe kot celote,
- odgovornost do lastne vesti,
- kolegialno odgovornost do interesov svojih pravnih teles,
- odgovornost do parlamenta in javnosti na splošno ter
- odgovornost do svojih strank.«

3.1.2 Učinkovitost in dovzetnost

Javni uslužbenec je pogosto postavljen v situacijo, v kateri mora na eni strani delovati čim bolj učinkovito, istočasno pa biti dovzeten do nadrejenih, zakonodaje, javnosti. Prav odnos med **učinkovitostjo** in **dovzetnostjo** do okolja karakterizira precej problemov, s katerimi se srečujejo javni uslužbenci pri svojem delu. Na eni strani se pričakuje, da bodo javni uslužbenci in upravne organizacije delovali učinkovito, hitro in z najmanjšimi možnimi stroški za davkoplačevalca, po drugi strani pa morajo biti stalno pozorni in dovzetni za zahteve javnosti, ki se izražajo s strani izvršilnih organov, zakonodaje ali pa neposredno s strani državljanov (Denhardt 1991, 107–109).

3.1.3 Vprašanje mej preudarnega odločanja

Drugi vprašanji, ki sta tesno povezani z učinkovitostjo in dovzetnostjo do okolja, sta vprašanje mej preudarnega odločanja in vprašanje vključevanja državljanov v proces odločanja.

Javni uslužbenci predvsem ravnajo na temelju odločitev zakonodajne veje oblasti, ki vpeljuje določene programe, in po navodilih izvršilnih organov, ki so pristojni za izvajanje teh programov. Vendar pa niso niti zakonodaja niti navodila oziroma smernice izvršilnih

organov zadostna podlaga za delovanje. Za delovanje v konkretnih situacijah je potrebna podrobnejša podzakonska podlaga ali celo sprememba zakonodaje. Za spremembo zakonodaje pa je v večini demokratičnih sistemov zelo pomembna čim večja usklajenost z željami državljanov. V teh sistemih sta zakonodajna in posredno tudi izvršilna veja oblasti izvoljeni na splošnih volitvah in v želji po ponovni izvolitvi, vsaj v teoriji, dovzetni za potrebe državljanov. Dokler javni uslužbenec deluje v smeri, ki je skladna z zakonodajo, je primerno dovzetan do okolja (Denhardt 1991, 111).

Kljub temu pa vse situacije niso tako jasne in nedvoumne, in tu se postavlja vprašanje, kako zagotoviti preudarnost upravnega odločanja v skladu z željami državljanov, ki so izražene bodisi v ustavah, zakonodajah ali v državljanskih prioritetah (Košir 1997, 74–75).

Odgovora na to vprašanje sta predvsem dva. Herman Finer pravi, da če hočemo zagotoviti dovzetnost javnih uslužbencev in upravnih organizacij do družbenega okolja, morajo biti ti podvrženi strogemu in natančnemu zakonskemu nadzoru. Pri tem ima pomembno vlogo podrobna zakonodaja, ki previdno omejuje delovanje javnih uslužbencev. Takšni razlagi, kako zagotoviti dovzetnost do okolja, navadno rečemo **objektivna odgovornost**, ker je odvisna od nepristranske (objektivne) zunanje kontrole.

Drugi odgovor na zastavljeno vprašanje pa nam ponuja Carl Friedrich, ki pravi, da naraščajoča kompleksnost moderne družbe onemogoča takšno podrobno zakonodajo in da je edino pravo zagotovilo dovzetnosti do okolja prav osebna zavzetost javnega uslužbenca, da deluje v javnem interesu. Takšnemu načinu zagotavljanja dovzetnosti do okolja navadno rečemo **subjektivna odgovornost**, ker je odvisna od osebne (subjektivne) narave posameznika (Denhardt 1991, 112–113).

3.1.4 Participacija državljanov

Še en način, kako lahko javni uslužbenci zagotavljajo delovanje javne uprave v skladu z željami javnosti, je vključevanje državljanov v proces odločanja. Tu gre predvsem za sodelovanje državljanov v različnih svetovalnih telesih, na javnih razpravah in z neposrednim glasovanjem. Seveda pa se pri tem pojavi vprašanje, ali gre res za prenos moči in vpliva na državljane ali le za ustvarjanje občutka dejanske udeležbe pri odločanju.

3.2 Vrednote v javni upravi

Kot smo že omenili, so vrednote za javno upravo in zaposlene v javni upravi izrednega pomena. Vendar pa so bile vrednote in etika v zgodovini proučevanja javne uprave močno zapostavljene.

Hodginson (v Brezovšek 2004, 27) opredeljuje vrednote kot »koncepte zaželenega z motivacijsko močjo«. Vrednote so načela ali kvalitete, iz katerih lahko izpeljemo norme ali standarde, ki vodijo k prednostnemu razvrščanju ciljev, dejavnosti, posledic ali ljudi. Lahko so individualne ali kolektivne, neskladje med prvimi in drugimi pa je lahko vir konfliktov.

Vrednote so eden od povezovalnih elementov med politiko in javno upravo, saj javna uprava sodeluje tako pri oblikovanju kot izvrševanju politik. Zaradi diskrecijskega odločanja javnih uslužbencev so vrednostne in etične razsežnosti delovanja javnih uslužbencev izjemno pomembne.

Zakoni in predpisi postavljajo le minimalne standarde etičnega obnašanja javnih uslužbencev. Obstajajo pa številne univerzalne etične vrednote, po katerih se morajo javni uslužbenci ravnati, če želijo delovati v javnem interesu in za dobro posameznikov

Po Brejcu (2000, 67) naj bi bile v javni upravi razvitih demokratičnih držav glavne etične vrednote:

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

To so splošne vrednote, ki naj bi se odsevale v ravnanju vseh javnih uslužbencev.

Empirično proučevanje javnih uprav v 29 državah OECD³ je pokazalo, da so med najpomembnejšimi vrednotami v javni upravi naslednje: nepristranost, zakonitost, integriteta, preglednost, učinkovitost, enakost, odgovornost in pravičnost.

Tem tradicionalnim in demokratičnim vrednotam pa naj bi se kot »nove« profesionalne vrednote pridružile še »managerske« vrednote, kot so učinkovitost, ustrezno ravnanje z državnimi sredstvi, zaupnost, in pristojnost, (Brezovšek 2004: 30).

3.3 Organizacijska kultura

Organizacijska kultura je vzorec temeljnih domnev, ki jih je kaka skupina iznašla, odkrila in razvila, ko se je učila spopadati se s problemi adaptacije na zunanje okolje ter vključevanja v notranje okolje. Je združevalna sila v organizaciji, skupna volja vseh članov, vzorec prepričanj in pričakovanj oziroma je filozofija organizacije (Ferfila in Kovač 2000: 168).

Organizacijska kultura določa profesionalno vedenje in motivira posameznike ter usmerja organizacijo in posameznike v nejasnih, dvoumnih okoliščinah znotraj organizacije in v odnosu do okolja. Organizacijska kultura je sistem razmišljanja in delovanja ljudi znotraj določene organizacije in je razlikovalni element te organizacije od vseh drugih.

Značilnosti delovnega okolja, delovnega proces, odnosi med zaposlenimi itd., vse to so elementi, ki oblikujejo kulturo v določene organizacije. Tudi javna uprava ima razvito svojo kulturo. Le-to je treba upoštevati pri ustvarjanju pogojev za etično delovanje v javni upravi. Organizacijska kultura lahko podpira ali zavira etično delovanje ljudi v njej. Če so zaposleni v javni upravi nezadovoljni, neprimerno plačani, preobremenjeni, negotovi, če je njihovo delo negativno vrednoteno s strani državljanov, so vsekakor manj dovtetni za etična vprašanja in obratno.

³ The Organisation for Economic Co-operation and Development.

Znotraj javne uprave se mora razviti organizacijska kultura, v kateri so etični standardi vodilo za ravnanje zaposlenih v javni upravi, si uradiki upajo opozarjati na nepravilnosti, ki jih zaznajo, upoštevajo pritožbe in delujejo strokovno ter učinkovito.

3.4 Etično obnašanje javnih uslužbencev

Moč in kvaliteta javnega uslužbenca ležita v njegovi sposobnosti, da se lahko učinkovito spoprime z moralnimi izzivi organizacije, ne da bi sprejete odločitve nanj pogubno vplivale. Javni uslužbenec ima celo vrsto etičnih obveznosti, kot so obveznost spoštovanja zakonov, odgovornost do naroda in države, demokracije, organizacijskih norm, svoje profesije, odgovornost do sebe, svoje družine in prijateljev, javnega interesa ter človečnosti. Kot tak je javni uslužbenec obdan z različnimi okolji, ki vplivajo na njegove odločitve in njegovo delovanje.

3.4.1 Etične sestavine v sistemu javnih uslužbencev

Sodobni pristopi v preučevanju uprave se v demokratičnih državah nagibajo k poudarjanju pomena vrednot, kot so pravičnost in enakost v upravi, kar vzpodbuja vpeljevanje etičnih sestavin v sistem javnih uslužbencev. Etične komponente se v javni upravi pojavljajo v več odnosih: v odnosu javnih uslužbencev do državljanov, med javnimi uslužbenci in družbo, v odnosu javnih uslužbencev do upravne organizacije in do dela.

3.4.1.1 Odnos med javnimi uslužbenci in državljani

Najpomembnejši je odnos javnih uslužbencev do državljanov kot posameznikov oziroma strank v postopku. Pri svojem delu morajo javni uslužbenci upoštevati tiste etične norme, ki zagotavljajo etičen odnos med državljani in javnimi uslužbenci ter upoštevajo človekovo osebnost in dostojanstvo. V tem odnosu se javni uslužbenci ne smejo ravnati, kot da so v nadrejenem položaju. Vsakega državljana morajo obravnavati enakopravno in pravično ter dosledno spoštovati človekove pravice (Košir in Rajh 1997, 71).

3.4.1.2 Odnos med javnimi uslužbenci in družbo

Odnos upravnih uslužbencev do družbe kot celote temelji na pripadnosti skupnosti, v kateri javni uslužbenci živijo in delujejo. Od javnih uslužbencev se pričakuje politična lojalnost, ki se kaže se v sprejemanju temeljev obstoječe družbene ureditve in spoštovanju demokratično izvoljenih organov oblasti.

Drugi vidik odnosa javnih uslužbencev do družbe pa predstavlja njihov odnos do političnih predstavnikov in izvoljenih političnih funkcionarjev, ki odločajo in izvajajo nadzor nad izvrševanjem političnih odločitev. Izvrševanje le-teh pa je v domeni uslužbencev v upravnih organizacijah (Košir 1997, 284).

3.4.1.3 Odnos javnih uslužbencev do upravne organizacije

Glede odnosa javnih uslužbencev do upravne organizacije sta pomembna dva vidika. Prvi se kaže kot sprejemanje posebnih ciljev, nalog in metod dela v sklopu splošnih ciljev ter vrednostnih meril določene organizacije. Nič manj pa ni pomemben prijateljski odnos do drugih članov organizacije.

Ugled neke upravne organizacije se kaže tudi s priznavanjem in odpravljanjem napak ter kritičnim odnosom do svojega dela. Zato morajo biti javni uslužbenci dovzetni za kritiko, tako notranjo kot zunanjo in hkrati sposobni presoditi pravilnost svojih odločitev in odločitev upravne organizacije kot celote, ne pa jih zagovarjati za vsako ceno, če menijo, da niso pravilne oziroma etične (Bostič in drugi 1997, 73–74).

3.4.1.4 Odnos javnih uslužbencev do dela

Na tem mestu govorimo o odnosu uslužbenca do njegovega profesionalnega področja dela, za njegovo veselje do dela. K temu lahko pripomorejo tudi določene spodbude, kot so nagrade, napredovanje in denarne stimulacije (Haček 2001, 111). Idealno bi bilo, ko bi vsi javni uslužbenci z veseljem opravljali svoje delo in se posvečali razvijanju svojih strokovnih kompetenc v izbranem poklicu. V realnosti pa imamo opravka z razcepljeno in rutinsko naravo številnih opravil v upravnih organizacijah, ki uslužbencem ne omogočajo

pregleda nad celoto določene naloge in ga nezadostno spodbujajo pri lastnem napredku (Košir 1997, 285).

V odnosu do dela bi morali po mnenju Bostiča (2000, 20) javni uslužbenci dosledno upoštevati sledeče:

- moralne in etične norme pri pripravi gradiv za odločanje in druge namene,
- moralne in etične norme pri upoštevanju pravnih podlag, na osnovi katerih se odloča o upravnih stvareh, ter
- moralne in etične norme pri opravljanju nadzora nad uresničevanjem pravnih predpisov.

3.4.2 Upravljanje etike v javni upravi

Kako zagotoviti etično delovanje v javni upravi? Z upravljanjem etičnega obnašanja in delovanja lahko v organizacijah ustvarimo okolje, v katerem etika in morala postaneta vrednoti. Vprašanje pa je, kateri so tisti dejavniki, ki vplivajo na etično delovanje javnih uslužbencev in posledično zmanjšanje neetičnega delovanja ter kako lahko spodbujamo višje etične standarde v javni upravi.

Po Zimmermanu (v Bostič in drugi 1997, 80) mora vsaka demokratična javna uprava:

- »odpraviti vsakršne možnosti zasebnega okoriščenja upravnih uslužbencev z opravljanjem storitev,
- ustrezno izobraževati upravne delavce v smislu etičnega ravnanja,
- izdelati jasne smernice delovanja z upoštevanjem zaželenega in nezaželenega vedenja,
- postaviti etična pravila obnašanja upravnih uslužbencev v obliki kodeksa,
- odkrivati in kaznovati posameznike, ki kršijo etične norme, predpise ipd.«

Brejc (2000, 71) navaja naslednje dejavnike, ki vplivajo na etično oziroma neetično ravnanje javnih uslužbencev:

- splošne družbene razmere,
- osebnostne lastnosti uslužbenca,

- izobrazba,
- profesionalna socializacija,
- sodelavci,
- vodilno osebje,
- organizacijska kultura.

Haček (2001, 112) piše, da so »/.../ etične sestavine v sistemu javnih uslužbencev odvisne od cele vrste notranjih in zunanjih dejavnikov, kot so individualne lastnosti posameznikov, organizacijska kultura ter družbena pričakovanja.«

Organizacija SIGMA⁴ je izdelala kriterije za etično delovanje v javni upravi, t. i. model etične infrastrukture, ki ga sestavljajo naslednji elementi:

- politična podpora,
- učinkovita pravna zgradba,
- učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti,
- navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog,
- poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva,
- podporno okolje in pogoji (relativno dobre plače in varnost zaposlitve),
- koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje, ter
- dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev (Haček in Bačlija 2007, 86).

Koncept je celovit in sistemsko podprt, saj pokriva tri ključne funkcije v javni upravi: funkcijo usmerjanja (politična podpora, etični kodeksi in poklicna socializacija), funkcijo upravljanja (podporno okolje s kadrovske politiko in nadzornimi organi) ter funkcijo nadzora (učinkovita pravna zgradba, mehanizmi nadzora in odgovornosti ter javnost) (Haček 2001, 110).

⁴ Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

4 Neetično in nezakonito ravnanje javnih uslužbencev

Ravnanje in obnašanje javnih uslužbencev, ki je v nasprotju z določili etičnega kodeksa, štejejo za neetično. Ravno neetičnost javnih uslužbencev je eden najtežjih problemov, s katerimi se danes spopadajo uprave mnogih držav. Med ključne etične probleme zagotovo sodita diskreditacija lastne organizacije v javnosti in politična korupcija. Zaznati pa je možno še druge oblike neetičnega ravnanja, kot je zloraba uradnega položaja, zanemarjanje zakonite dolžnosti in protizakonita ravnanja, kot so prednostno obravnavanje sorodnikov in prijateljev, prisvajanje družbene lastnine, uporaba službenih vozil v zasebne namene, odklanjanje posredovanja ali namerno prikrivanje uradnih sporočil državljanom (Bostič in drugi 1997, 15).

Kakšni so vzroki za neetično ravnanje javnih uslužbencev? Po Hačku (2001, 111) je neetično vedenje v prvi vrsti pogojeno z vrednotami posameznika, s tradicijo in splošno sprejetimi moralnimi normami ter načeli v družbi. Etično ravnanje v upravi pa otežujejo tudi pretirana strokovnost, toga hierarhičnost in avtoritativno vedenje, monopol v odnosu do okolja ter notranje vrednote v organizaciji.

Nezakonitosti in nepravilnosti v postopkih nastajajo zaradi objektivnih in subjektivnih razlogov. To povzroča splet naslednjih okoliščin:

- pogoji dela,
- motiviranost upravnega uslužbenca za delo,
- slaba tehnična opremljenost organa,
- neprimerna organizacijska oblika organa,
- pomanjkljiva strokovna usposobljenost uslužbencev.

Tudi posledice, ki nastajajo zaradi tega, so različne, predvsem pa škodljive strankam v postopku (Bostič in drugi 1997, 45). Nekateri vzroki in posledice neetičnega ravnanja so prikazani v spodnji tabeli.

Shema 4.1: Nekateri vzroki in posledice nezakonitega in nepravilnega odločanja

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

Vir: Bostič in drugi (1997, 45).

Nezakonite odločitve in druge nepravilnosti, ki nastanejo pri odločanju, predstavljajo najtežje kršitve pri upravnem delu, ne glede na to, ali nastanejo zaradi malomarnosti ali nestrokovnosti. Kršitev zakona povzroči stranki neupravičeno korist ali škodo.

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

Demokratski sistemi upravljanja predpostavljajo participacijo državljanov v procesih odločanja. Neetično ravnanje javnih uslužbencev pa jih od tega odvrača. To ima za posledico tudi, da se visoko usposobljeni posamezniki ne želijo zaposliti v javni upravi in prevzemati vodstvenih funkcij. Zato mora vsaka demokratična javna uprava oziroma njen

menadžment omejiti oz. odpraviti vse možnosti zasebnega okoriščenja z javno lastnino oziroma storitvami, osveščati in izobraževati javne uslužbence v smislu etičnega ravnanja, pripraviti jasna vodila za ravnanja z upoštevanjem (ne)zaželenega obnašanja, postaviti jasna in razumljive etične standarde obnašanja ter odkrivati in sankcionirati posameznike, ki te norme kršijo oz. delujejo nezakonito.

Celostno reševanje problema etičnosti v javni upravi zahteva posebno pozornost na stalno spreminjajoče se odnose med izvoljenimi funkcionarji in upravnimi uslužbenci. Omejiti je potrebno organizacijske avtoritete in pojave pretirane hierarhije oz. pokorščine, paziti na stalno usklajevanje nasprotujočih si interesov v izogib nepotrebnih konfliktov, predvsem pa spodbujati odkrivanje, prijavljanje in sankcioniranje neetičnega in nezakonitega delovanja. Omejiti je potrebno politični vpliv na delovanje uprave, ter v ospredje postaviti strokovnost pri odločanju o določenih problemih (Bostič in drugi 1997, 81).

V državah z močno demokratično tradicijo, v katerih ne prihaja do večjih sistemskih sprememb v javni upravi in v katerih so tradicionalne etične vrednote že vpete v sam sistem, gre pri netičnem ravnanju uradnikov običajno za posamezne kršitve splošno priznanih norm, kar ne predstavlja strukturnega problema. V državah v tranziciji, kjer se je stari sistem vrednot porušil in ko z različnimi in številnimi reformami nastaja nov vrednostni okvir, pa obstaja večja nevarnost za stopnjevanje neetičnih ravnanj. V procesu reforme javne uprave igrajo etične sestavine izjemno pomembno vlogo, saj je končni cilj reform ustvariti državljanom prijazno, odgovorno in učinkovito upravo, ki bo imela posluš za svoje uporabnike in bo delovala v smeri zadovoljevanja njihovih potreb (Košir 1997, 282).

4.1 Korupcija v javni upravi

Korupcija je ena izmed najizrazitejših pojavnih oblik neetičnega ravnanja. Zasledimo jo v vseh državah in sistemih, tako v gospodarstvu, politiki in upravi. Vzroki korupcije so številni in kompleksni. V nekaterih primerih gre za posledico zgodovinskih okoliščin,

tradicijo socialno-kulturnega okolja, prisotna je tako na nivoju posameznikov kot organizacij. Države v razvoju so še bolj ranljive za pojave korupcije, saj so hitre družbene in gospodarske spremembe, močne sorodstvene in etnične vezi, nizka stopnja razvitosti ter monopolna vloge države v gospodarstvu ipd. idealne okoliščine za pojav in razmah korupcije. Organizacijski vzroki pa so gotovo neustrezen sistem plač, pomanjkljivo in neustrezno vodenje, neustrezni in netransparentni postopki zaposlovanja, nizka izobrazbena raven, nedisciplinarnost ipd. Med socialno-kulturne vzroke lahko uvrstimo razmere v družbi, ki korupcijo tolerira, in odsotnost politične volje za boj proti njej. (Brejc 2000, 73).

Pojem korupcije v javni upravi je težko natančno opredeliti. Po zakonu o preprečevanju korupcije (Ur. l. RS 2/2004) je korupcija vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se lahko s kršitvijo okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevanih, sprejetih ali pričakovanih koristi zase ali za drugega.

Da lahko govorimo o korupciji v javni upravi, mora neko dejanje vsebovati naslednje sestavine:

- gre za delovanje posameznega akterja v javni službi,
- dejanje mora kršiti formalno vlogo njegove organizacije,
- dejanje mora prinašati neko osebno, prvenstveno materialno korist, izhajajočo iz zlorabe uradnega položaja.

Dobovšek (2004, 219) navaja naslednje elemente, ki opredeljujejo korupcijo v javni upravi:

- v proces sta vpleteni najmanj dve osebi, od katerih je vsaj ena zaposlena v javnem sektorju,
- korupcija je vedno namenska,
- javni interes je zlorabljen za zasebno korist,
- kršijo se moralne norme,
- kršijo se pravne norme,
- rušijo se temelji demokratičnega razvoja, pravne države in vladavine prava.

Nadalje definira Dobovšek ravni na katerih se korupcija se v družbi lahko pojavlja. Na mikro nivoju se najpogosteje pojavlja v obliki majhnih daril javnim uslužbencem v zameno za storitve, ki bi jih morali ti opraviti že po svoji dolžnosti. Največkrat je prisotna med uslužbenci, ki se ukvarjajo z najrazličnejšo dokumentacijo in izdajo dovoljenj. Takšna korupcija zajema javne uslužbenca nižjih nivojev, darila so ponavadi bolj osebne narave, višina korupcije pa ne dosega povprečne mesečne plače uslužbenca. Nevarnost korupcije na mikro nivoju je, da postane del splošne družbene kulture, saj so ljudje do takšne oblike korupcije tolerantni. Moralno se jo opravičuje z nizkimi plačami javnih uslužbencev in njihovem prizadevanju pri reševanju konkretne zadeve.

Korupcija na srednjem nivoju zajema tudi javne uslužbenca na višjem nivoju. Najbolj prisotna je na lokalnem nivoju, kjer se s pooblastili lokalnih veljakov kreira politika lokalne skupnosti. Korupcijo ponujajo manjši podjetniki ali interesne skupine, za doseganje ustreznih predpisov in rešitev, o katerih odločajo javni uslužbenci na srednjem nivoju. Darila korumpiranim uradnikom so v tem primeru večja, običajno dosegajo velikost od nekaj do več deset povprečnih plač, odvisno od števila vpletenih oseb in koliko dokumentacije ali uslug je treba pridobiti. Javnost do takšne korupcije ni tolerantna, saj jo ima za nepošteno in nemoralno.

Najbolj problematična pa je korupcija na makro nivoju, kjer gre za koruptivna dejavnja v povezavi z javnimi naročili, sklepanjem večjih pogodb, večjimi infrastrukturnimi projekti v državi, kot so npr. ceste, ter ostalimi večjimi investicijami. Tisti, ki odloča o danem pooblastilu, lahko s korupcijo zasluži doživljenjsko plačo. V korupcijo so vpleteni vodilni delavci večjih podjetij in najvišji odločevalci v državnih institucijah in politiki. Korupcija na makro nivoju je bolj ali manj tabu tema v vseh družbah, njen vpliv na družbo pa je velik in negativen. Nerazumno se povečujejo stroški storitev ali dela, kvaliteta pa je slaba. Namesto zdrave konkurence, ki bi temeljila na kvaliteti, ceni in inovaciji, se pojavljata korupcija in nepotizem, kar vodi v razpad gospodarstva.

O korupciji na mikro in srednjem nivoju je ponavadi veliko govora v medijih in javnih razpravah, vlade pa si prizadevajo za njeno izkoreninjenje. Makro nivo korupcije pa je še vedno tabu tema, kljub temu da je njen učinek na družbo destruktiven. Kot rezultat takšne

korupcije dobimo namesto pravične konkurence stanje, kjer korupcija vodi do tekmovanja v podkupovanju in stroškovno neučinkovitih procesih. To škodi trgu in odvrča nove investicije (Dobovšek 2002, 46–47).

V svetu se s korupcijo spopadajo na različne načine. Korupcija kot kriminalno dejanje je kazniva po kazenskem zakoniku. Vendar to ni zadosti. Ponekod so ustanovili posebne vladne urade za boj proti korupciji, ki imajo predvsem preventivno vlogo. Z najrazličnejšimi aktivnostmi v javni upravi poskušajo vplivati na bolj etično ravnanje javnih uslužbencev. Ena od pomembna oblik boja proti korupciji je tudi ustrezno upravljanje človeških virov, kar vključuje dobro vodenje, urejen pravni status javnih uslužbencev in plačni sistem, ustrezne delovne razmere, učinkovit nadzor, vse to pa v povezavi z etičnimi načeli zmanjšuje možnosti korupcije v javni upravi (Brejc 2000, 72–73).

Iz vseh priporočil organizacij, ki se ukvarjajo s korupcijo, lahko povzamemo, da je treba korupcijo v prvi fazi natančno proučiti in nato glede na spoznanja ustrezno kriminalizirati. Nadalje je ključni poudarek na preventivnem delovanju, reorganizaciji institucij, z namenom doseganja deregulaciji in transparentnosti odločanja, ter nenazadnje osveščati in izobraževati tako zaposlene v vseh institucijah kot tudi širšo javnost opozarjati na škodljive učinke, ki jo ima korupcija na celotno družbo. Osnova za odpravljanje korupcije pa je, da si najprej priznamo, da je korupcija sploh prisotna in predstavlja resno grožnjo celotni družbi.

S primernim strateškim pristopom in dvigovanjem zavesti v vseh segmentih družbe lahko ustvarimo takšne pogoje, ki bodo onemogočali razrast korupcije. Vendar mora tako delovanje preseči družbene, politične in ekonomske meje. Sistem mora temeljiti na nadgrajevanju in izboljševanju ukrepov in pristopov. Ena izmed temeljnih nalog institucij mora biti spodbujanje zavesti o škodljivosti korupcije in spodbujanje ter zaščita tistih, ki bodo na korupcijo opozarjali in jo tudi prijavili.

K uvajanju ukrepov za odpravo korupcije moramo pristopiti sistematično in z občutkom, saj gre v primeru boja proti korupciji tudi za poseg v človekove pravice. Ukrepi ne smejo biti v neskladju z ustavo kot temeljnim aktom države niti z drugimi predpisi. Vsak zakon

mora imeti široko podporo v družbi, da se lahko izvaja, sicer prihaja do neizvajanja in nespoštovanja zakonov. Vse omejitve pravic pa morajo biti strogo nadzorovane, da ne prihaja do zlorab.

Za omejevanje in preprečevanje korupcije je ključnega pomena odkrivanje in prijavljanje korupcije. Tako korupcija nima podpore v družbi in se ne more razraščati. Zato mora vsaka država v okviru danih možnosti sama razvijati protikorupcijsko strategijo, ki temelji na skupnih izhodiščih (Dobovšek 2002, 47–52).

4.2 Diskriminacija

Diskriminacija pomeni neenako obravnavanje posameznikov zaradi narodnosti, rase, etničnega porekla, spola, zdravstvenega stanja, invalidnosti, jezika, verskega ali drugega prepričanja, starosti, spolne usmerjenosti, izobrazbe, družbenega položaja ali katere koli druge osebne okoliščine.

Vzroki za diskriminacijo na delovnem mestu so številni. Na prisotnost diskriminacije vplivajo številni dejavniki kot so razvitost družbenega okolja in sistem vrednot, tradicija, socializacija, mehanizmi nadzora in učinkovitost represivnih organov, razvitost institucij civilne družbe ter osveščena javnost. Če javnost ni seznanjena s primeri diskriminacije, jih ne zaznava in se nanje ne odziva, se ustvarja vtis, da diskriminacije v družbi ni. Tu imajo pomembno vlogo mediji, preko katerih javnost pritiska na potencialne kršitelje predpisov in na oblast.

Ukrepi za zmanjševanje diskriminacije so različni. Ključno vlogo imata ustrezna normativna ureditev in učinkovit sistem sankcioniranja. Pomembno vlogo imajo varuh človekovih pravic in mediji, prav tako pa tudi sindikati. Ljudje v javni upravi se morajo zavedati neetičnosti vsakršne diskriminacije in se ji tudi zavestno upreti (Brejc 2000, 73–74).

4.3 Nasilje na delovnem mestu

O nasilju na delovnem mestu govorimo takrat, kadar gre za verbalne, fizične ali spolne napade na zaposlene, o nasilju govorimo tudi v primeru groženj ali kakršnekoli oblike psihičnega ali ekonomskega nasilja. Vključuje neposredno ali posredno ogrožanje varnosti, dobrobiti ali zdravja zaposlenih.

Med vzroke nasilja na delovnem mestu se najpogosteje štejejo: socialna ogroženost, avtokratično okolje, ki vodi do občutka nemoči in frustracij, konflikt med sodelavci, rasna nestrpnost, zahteve po povečanju produktivnosti brez ustreznega doplačila, alkohol in narkotiki (Brejc 2001, 83).

Ukrepi za zmanjševanje nasilja na delovnem mestu večinoma sodijo na področje ravnanja s človeškimi viri. V tem smislu so zlasti pomembni analiza dela, izbirni postopki, usposabljanje zaposlenih, poskusno delo, sistem nagrajevanja, disciplinski postopki, programi prekvalifikacij in pomoči zaposlenim ipd.

Za preprečevanje nasilja je treba posebno pozornost nameniti izboljšanju medsebojnih odnosov, ki naj temeljijo na dostojanstvu, enakih možnostih, sodelovanju in načelu nediskriminatornosti. Posebno vlogo ima vodstvo, katerega naloga je ozaveščanje in povečevanje znanja o nasilju ter skrb za prepoznavanje in preprečevanje nasilja na delovnem mestu.

5 *Uradniški etos v slovenski javni upravi*

5.1 *Zakonska ureditev področja etike javne uprave*

Vgrajevanje etičnih načel v ustavo, zakone in predpise je ključna za zagotavljanje etičnega delovanja javnih uslužbencev. Zakoni in iz njih izvedeni podzakonski akti so zapisi obveznih in splošno veljavnih norm; na osnovi zakonov je mogoče razsojati, kaj je prav in kaj ni. Zato so zakoni prvo vodilo tudi za etične vidike odločanja. Javnim uslužbencem pri etičnem odločanju in moralnem ravnanju pomagajo, ne pa tudi zadoščajo vsaj iz treh razlogov:

- Pravni red temelji na kodifikaciji tistega, kar ni dovoljeno. Vse drugo je po zakonu dovoljeno, dopustno, kar pa ne pomeni tudi moralno. Zakoni ne morejo zaobjeti vsega, kar je dovoljeno; bili bi nujno nepopolni in bi dušili snovanje novega in napredek nasploh.
- Še tisto, kar zakoni prepovedujejo ali dovoljujejo, je mogoče tolmačiti po črki zakona in ne po smislu. Ker noben zakon ne more predvideti vseh možnih primerov in okoliščin, je lahko etično presojanje po črki zakona na vso moč neetično.
- Čim številnejši in čim bolj razvejani so zakoni, tem manj možnosti ima država, da bi vsepovsod nadzorovala in uveljavljala izvajanje zakonov (Noč 2006, 55).

Zakon seveda ne more zaobjeti vseh etičnih načel in predvideti vseh etičnih dilem, v katerih se lahko znajde javni uslužbenec v konkretnih situacijah. Če zakon ni ustrezen, pride do t. i. sive cone med izrecno dovoljenim in izrecno prepovedanim. Ta vmesni prostor daje prostor neetičnemu ravnanju uslužbencev, ki pa ni nujno nezakonito. Zakon določa etična načela in nadzor oziroma sankcije v primeru kršitev oziroma nespoštovanja načel, zato je pravno kodificiranje etičnih načel v upravi nujno.

Javni uslužbenci morajo vedeti, katere so tiste temeljne vrednote in etična načela, po katerih se morajo pri svojem delu ravnati, zato morajo biti le-ta čim bolj jasno in nedvoumno zapisana v zakonih. Pravna zgradba je učinkovita, ko zakonodaja učinkovito

odvrča javne uslužbence od neetičnih ravnanj, neetična ravnanja pa, če do njih pride, hitro in učinkovito sankcionira (Babič 2004, 13).

Temeljni pravni akt vsake države je ustava in osnovo za pravno urejanje vseh področij zakonodajalec črpa iz nje. Tudi področje delovanja javnih uslužbencev ima temelje v ustavi, ki že v prvih določilih poudarja pravnost, socialnost in demokratičnost.

Poleg vseh demokratičnih zahtev slovenska ustava vsebuje nekatere posebnosti, ki so tudi z vidika etičnosti javne uprave zelo pomembne. Ta posebnost je v posebni zaščiti italijanske in madžarske avtohtone manjšine, ki imata v vseh javnih zadevah pravico do uporabe svojega jezika, in sicer (Ustava RS, 64. člen):

- na področju lokalne samouprave in državne uprave (pravica do ustanavljanja etničnih samoupravnih skupnosti z lastnimi, lahko tudi od države prenesenimi, pristojnostmi, pravica do neposredne zastopanosti v organih lokalne samouprave in v državnem parlamentu),
- na področju upravnih notranjih zadev (enakopravnost jezika v vseh upravnih postopkih, dvojezični dokumenti, obvezni dvojezični uradni obrazci na narodnostno mešanih območjih itd.),
- in še na nekaterih drugih področjih, kot npr. v vzgoji in izobraževanju (obvezno dvojezično šolstvo na narodnostno mešanih območjih), sodstvu, gospodarstvu, kulturi, znanstvenoraziskovalni dejavnosti, javnem obveščanju ter založništvu.

Poleg tega ima po slovenski ustavi vsakdo (tudi tuji državljani) pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporabljajo svoj jezik in pisavo (Ustava RS, 62. člen). Posebne pravice in položaj pa ima tudi romska skupnost, ki živi v Sloveniji (Ustava RS, 65. člen).

Javni uslužbenci morajo pri svojem delu poleg ustave upoštevati še naslednje zakone:

- Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02),
- Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99),
- Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02),

- Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 02/04),
- Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 08/00),
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02),
- Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97).

Delo upravnih organov in javnih uslužbencev pa urejajo še mnogi drugi zakoni, ki se medsebojno navezujejo in dopolnjujejo.

5.1.1 Zakon o javnih uslužbencih

Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS 35/2005) je bil sprejet junija 2002 in dopolnjen marca 2005. Pri sprejemanju zakona je zakonodajalec sledil standardom, ki so se razvili v evropskem pravu in jih države članice Evropske unije upoštevajo pri oblikovanju pravnih ureditev javnih uslužbencev. Ti standardi zahtevajo od držav članic, da vzpostavijo takšen sistem uprave, ki bo deloval po načelih profesionalnosti, učinkovitosti, približevanja uporabniku in primerljivosti navzven. Zakon sestavljata dva dela; prvi se nanaša na celoten javni sektor, drugi pa na javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Skupna načela sistema javnih uslužbencev nekako napovedujejo cilje, ki jih skuša zasledovati moderna slovenska uprava. Ta načela so:

Načelo enakopravne dostopnosti določa, da se mora zaposlovanje javnih uslužbencev izvajati tako, da se vsi kandidati obravnavajo enakopravno, izbran pa je kandidat z najboljšo strokovno usposobljenostjo.

Načelo zakonitosti javnim uslužbencem veleva, da izvršujejo javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih ter objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

Načelo strokovnosti zahteva od javnih uslužbencev, da izvršujejo javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu morajo ravnati po pravilih stroke in se v ta namen

stalno usposabljanje in izpopolnjevanje, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec.

Načelo častnega ravnanja, po katerem mora javni uslužbenec pri izvrševanju javnih nalog ravnati častno in v skladu s pravili poklicne etike.

Načelo zaupnosti zapoveduje javnim uslužbencem varovanje tajnih podatkov, ne glede na to, kako so jih izvedeli. Dolžnost varovanja velja tudi po prenehanju delovnega razmerja.

Načelo odgovornosti za rezultate zahteva od javnih uslužbencev kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog.

Načelo dobrega gospodarjenja, ki od javnih uslužbencev pričakuje, da bodo gospodarno in učinkovito uporabljali javna sredstva s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.

Načelo varovanja poklicnih interesov omogoča javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, pravno pomoč s strani delodajalca, če ta oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

Poleg navedenih skupnih načel pa veljajo za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti še naslednja:

Načelo javnega natečaja, ki za uradnike določa obvezen izbirni postopek preko javnega natečaja, razen v primerih, ko je z zakonom drugače določeno. V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno. Izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti.

Po **načelu politične nevtralnosti in nepristranskosti** mora uradnik izvrševati javne naloge v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko.

Načelo kariere omogoča uradniku kariero z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti, drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela.

Načelo prehodnosti zagotavlja možnost, da je pod zakonsko določenimi pogoji javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov. Omogočeni sta premestitev na željo javnega uslužbenca in premestitev zaradi delovnih potreb mimo njegove volje.

Načelo varovanja poklicnih interesov ščiti uradnike pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela. Delodajalcu pa nalaga, da mora omogočiti plačano pravno pomoč uradniku ali nekdanjemu uradniku v sodnih postopkih, ki so sproženi zoper tistega, ki je pri delu oziroma v zvezi z delom uradnika storil dejanje, s katerim je bil oškodovan uradnik ali njegov ožji družinski član. Delodajalec lahko zavrne plačilo pravne pomoči, če oceni, da je postopek sprožen iz neutemeljenih razlogov. Če se v sodnem postopku uradniku stroški pravne pomoči povrnejo, jih uradnik povrne delodajalcu.

Načelo odprtosti do javnosti omogoča državljanom pridobivanje informacij o delovanju uprave in o rezultatih opravljenega dela uradnikov.

V 17. poglavju Zakona o javnih uslužbencih so zapisane lažje in težje oblike disciplinskih kršitev in disciplinski ukrepi v primeru kršitev.

Disciplinska odgovornost se ugotavlja na osnovi tega, ali je javni uslužbenec storil disciplinsko kršitev z naklepom ali iz malomarnosti. Med lažje disciplinske kršitve spadajo kršitve delovnih obveznosti, obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, in nedostojno obnašanje.

Disciplinska ukrepa za lažje disciplinske kršitve sta opomin in denarna kazen, ki se sme izreči v višini največ 15 % plače. Med težje disciplinske kršitve pa sodijo:

- dejanje na delu ali v zvezi z delom, ki ima znake kaznivega dejanja, ki se preganja

po uradni dolžnosti,

- nezakonito ravnanje pri opravljanju dela,
- 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 in sodelavcev pri opravljanju dela,
- ponavljanje lažjih kršitev, ugotovljenih z dokončnim sklepom,
- kršitev delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, ki ima težje posledice za stranke ali za poslovanje organa,
- kršitev prepovedi v zvezi z omejitvijo opravljanja drugih dejavnosti oziroma funkcije in kršitev dolžnosti obveščanja o konfliktu interesov.

Disciplinski ukrepi za težje kršitve so denarna kazen, ki se sme izreči v višini 20–30 % plače, odvzem položaja oziroma razrešitev s položaja, odpoved pogodbe o zaposlitvi, razrešitev naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv.

5.1.2 Zakon o splošnem upravnem postopku

Etična načela so tudi sestavni del Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), kjer je dan poseben poudarek odnosu med javnim uslužbencem in stranko v postopku. Temeljna načela upravnega postopka so:

- **načelo zakonitosti**, ki onemogoča kakršno koli samovoljo javnega uslužbenca, saj mora njegovo delo biti v skladu in v okviru obstoječih zakonov in predpisov,
- **načelo materialne resnice**, ki določa postopke glede uporabe dokazov v upravnem postopku s posebnim poudarkom na etiki dela,
- **načelo varstva pravic občanov in varstva javnih koristi**, pri katerem gre za

obojestransko zaščito pravic tako strank v postopku kot tudi za zaščito javnega interesa,

- **načelo proste presoje dokazov**, ki od javnega uslužbenca zahteva skrbno presojo dokazov v postopku,
- **načelo samostojnosti pri odločanju**, ki določa, da mora biti odgovorna oseba, ki odloča o upravni stvari, pri svojem delu samostojna, nepristranska in strokovna,
- **načelo pomoči neuki stranki** štiti stranko v postopku tako, da od javnega uslužbenca zahteva, da stranki nudi vso strokovno pomoč, da uveljavi svoje pravice,
- **načelo zaslišanja stranke**, po katerem mora biti stranka v postopku seznanjena z vsemi dejstvi, ki so pomembna za izdajo odločbe (še posebej je pomembna pravica vpogleda v spis),
- **načelo učinkovitosti**,
- **načelo pravice do pritožbe**, ki daje stranki pravico vložiti pritožbo zoper odločbo, to pa ne sme vplivati na njen slabši položaj,
- **načelo pravnomočnosti odločbe**,
- **načelo ekonomičnosti postopka**,
- **načelo uporabe jezika in pisav**.

5.1.3 Kodeksi v slovenski javni upravi

5.1.3.1 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

Prvi etični kodeks so slovenski javni uslužbenci dobili šele 18. januarja 2001. Kodeks je že v veliki meri vsebovan v obstoječi zakonodaji. Slovenski kodeks je pripravljen na podlagi kodeksa Sveta Evrope o ravnanju javnih uslužbencev, ki ga je leta 2000 sprejel ministrski svet Sveta Evrope kot priporočilo stanovskim organizacijam državne uprave in sindikatom v državni upravi.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev učinkuje kot vodnik za delovanje in promocijo etičnega ravnanja, ureja ravnanje javnih uslužbencev ter svari pred neetičnim ravnanjem. Opredeljuje načela in vrednote, ki naj jih javni uslužbenci upoštevajo. Zmanjšuje

negotovost v ravnanju, deluje kot sredstvo za zmanjševanje dvomov in dilem ter predvideva sankcije v primeru neetičnega ravnanja (Brejc 2002, 77).

Ključna načela, ki so neposredno ali posredno zapisana v kodeksu, so: zakonitost, politična nevtralnost, nepristranskost, lojalnost do delodajalca, strokovnost, vestnost, učinkovitost, spoštljivost v odnosu do drugih, upoštevanje pravic in interesov drugih, odgovornost do javnosti in nadrejenih, zaupnost (pri uporabi in obravnavi dokumentov), upoštevanje javnega interesa ter prepoved izkoriščanja svojega položaja v zasebne interese.

Načelo zakonitosti določa, da mora javni uslužbenec opravljati javne naloge na podlagi in v mejah veljavne zakonodaje.

Načelo strokovnosti od javnega uslužbenca zahteva strokovno, vestno in kakovostno opravljanje nalog. Javni uslužbenec ne sme ravnati samovoljno ali v škodo koga drugega.

Po **načelu upoštevanja javnega interesa** mora javni uslužbenec ravnati tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog.

Nezdružljivost ali nasprotje interesov pomeni, da javni uslužbenec ne sme opravljati nezdružljivih funkcij in nezdružljivih pridobitnih ali nepridobitnih dejavnosti ter ne sme izkoriščati svojega položaja za svoj zasebni interes ali zasebni interes ljudi, ki so z njim sorodstveno, prijateljsko ali poslovno povezani.

Po **načelu politične nevtralnosti** mora javni uslužbenec delovati v interesu vseh in ne v korist političnih strank ter interesnih skupin.

Prepoved sprejemanja daril ali drugih ugodnosti ščiti državljane pred korupcijo in pristranskim ravnanjem javnih uslužbencev oziroma neenakopravnim obravnavanjem. Kodeks tako določa, da javni uslužbenci ne smejo zahtevati niti prejemati daril, uslug, gostoljubnosti ali drugih koristi zase ali za svojo družino, sorodnike, prijatelje, osebe javnega in zasebnega prava, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične stike, ki bi

lahko vplivali ali ustvarjali videz, da vplivajo na nepristranskost, s katero opravlja javne naloge.

Prepoved zlorabe javnega položaja javnemu uslužbencu prepoveduje ponujanje ali dajanje kakršnekoli prednosti v zvezi z opravljanjem javnih nalog. Prav tako javni uslužbenec ne sme v zasebne namene vplivati na katero koli drugo osebo, osebo javnega ali zasebnega prava, ali na druge javne uslužbence z uporabo svojega uradnega položaja ali s ponujanjem ugodnosti.

5.1.3.2 Poklicni kodeksi v slovenski upravi

Omenjeni kodeks velja za vse javne uslužbence, ker pa so poklici znotraj javne uprave precej različni, obstajajo tudi kodeksi posameznih poklicev, ki določajo njihova splošna in moralna etična načela. Tako imamo Kodeks državnih tožilcev, Kodeks sodniške etike, Kodeks etike socialnih delavk in delavcev Slovenije, Kodeks notarske poklicne etike, Kodeks slovenskih knjižničarjev, Kodeks policijske etike, Kodeks etike medicinskih sester in zdravstvenih tehnikov, Kodeks etičnega ravnanja v vrtcih, Kodeks univerzitetnih profesorjev Slovenije ter Etični kodeks ministrov in državnih sekretarjev.

Ne glede na razlike pa imajo vsi veljavni kodeksi v slovenski javni upravi skoraj enake značilnosti:

- veljajo za upravo kot sistem, vodila in pravila so podrejena umestitvi uradnikov kot zaposlenih v javni upravi oziroma določeni enoti uprave;
- nanašajo se na določen poklic ali delovno mesto ali organ;
- so razmeroma podrobni, navajajo nekatera vodila, večinoma pa želena in prepovedana ravnanja;
- izdajatelj je predstojnik ali hierarhično višja institucija;
- pretežno se prekrivajo s pravnimi pravili, sankcije so določene v regularnih delovnopравnih postopkih (Kovač 2012, 279).

5.1.3.3 Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravnih lokalnih skupnostih

Kot odgovor na pomanjkljivosti Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev, ki je po mnenju številnih strokovnjakov nejasen, zapleten, nedoločen in nepopoln z vidika umestitve moralnih vrlin ter sankcioniranja kršitev, predvsem pa ga javni uslužbenci niso nikoli ponotranjili in se z njim poistovetili, je bil leta 2011 sprejet skupni etični kodeks za javne uslužbence. Sprejel ga je Uradniški svet, leta 2003 ustanovljeno apolitično telo, ki ga sestavljajo predvsem predstavniki uradnikov samih.

Ta kodeks je bistveno krajši in temelji na bistvenih vrednotah, načelih in osebnostnih vodilih javne uprave. Sestavlja ga le deset vodil delovanja in izhaja iz štirih skupin vrednot poslanstva in delovanja uprave:

1. splošnih politično-pravnih vrednot: zakonitost, odgovornost do naravnega in družbenega okolja, spoštovanje, delovanje v dobro Slovenije;
2. vrednot upravnega dela: transparentnost, strokovnost, učinkovitost, uspešnost in odličnost, sodelovanje, odzivnost, dostopnost, gospodarnost, smotrnost delovanja in rabe podatkov ter virov, nepristranskost in neodvisnost do zasebnih interesov;
3. profesionalnih vrednot: kompetentnost, vestnost, častnost, integriteta in nepodkupljivost;
4. splošnih človeških vrednot: poštenost, zaupanja vredno ravnanje, iskrenost, zanesljivost (Kovač 2012, 279).

Čeprav kodeksi po svoji vsebini niso mišljeni kot seznam norm, temveč naj bi dajali smernice za delovanje uradnikov, bi bilo v primeru Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev smotrno navesti še nekatere zakonske omejitve. Po drugi strani pa Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih upravah in lokalnih skupnosti jasno nakazuje etične norme, ki naj jim bi sledili uradniki in ne določa ravnanja v konkretnih situacijah, kar je pravzaprav naloga zakonodaje (Haček 2015, 86).

Kodeks sam po sebi pa še ni zagotovilo za etično obnašanje javnih uslužbencev. Potrebni so tudi sistemski pogoji, kot na primer:

- mehanizmi upravnega prava, ki razkrivajo nezakonito in neetično ravnanje,
- pravna zaščita tistih, ki razkrivajo nezakonito in neetično ravnanje,
- učinkovita uporaba kazenskega prava, posebej kadar gre za korupcijo,
- učinkovit nadzor nad delom uprave,
- sistematično usposabljanje zaposlenih na tem področju in načrtna, stalna podpora uveljavljanju etičnega kodeksa (Brejc 2000, 67).

Prav uveljavljanje etičnega kodeksa oz. njegovo izvajanje in uporaba v praksi je eden ključnih izzivov za slovensko javno upravo. Mnenjska raziskava o odnosu delavcev javne uprave do etičnih vprašanj (Noč 2006), opravljena med javnimi uslužbenci v slovenski javni upravi, je na primeru Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev pokazala, da kodeks pozna 72 odstotkov anketiranih. V primeru etičnih dilem pa ga uporablja le 43 odstotkov. To lahko sicer interpretiramo, da kodeks ni dovolj dobro domišljen za uporabo v praktičnih situacijah. Možno pa je tudi, da uradniki njegove vsebine ne poznajo dovolj dobro.

Kljub temu pa je etični kodeks izrednega pomena iz vsaj treh razlogov:

- spodbuja in ohranja visoke etične standarde v javni upravi,
- povečuje zaupanje državljanov v integriteto zaposlenih v državni upravi,
- učinkuje kot vodnik za delovanje in ravnanje javnih uslužbencev (Zimmerman 1994, 49).

5.1.4 Nadzor

Učinkovit nadzor nad delovanjem javnih uslužbencev je eden izmed temeljnih pogojev za etično javno upravo. Z učinkovitim nadzorom se zmanjšajo možnosti za neetična ravnanja v upravi in zagotovita večja ekonomičnost ter učinkovitost javne uprave nasploh. Za učinkovito in etično javno upravo sta pomembna tako zunanji kot tudi notranji nadzor. Pri zunanjem nadzoru gre za formalni oziroma institucionalni nadzor, ki ga vršijo sodišča, vlada in parlament preko svojih komisij ter varuh človekovih pravic, in za neformalni nadzor, ki je v domeni civilne družbe in medijev. Še pomembnejši pa je nadzor znotraj upravne organizacije. Ključno vlogo v tej obliki nadzora imajo predstojniki oziroma vodilni v upravni organizaciji, ki morajo preko različnih mehanizmov spodbujati javne

uslužbence, da odgovorno, strokovno in etično opravljajo svoje delo.

Sodni nadzor nad delovanjem javne uprave je zagotovljen v okviru upravnega spora pri upravnem sodišču. V primeru, da državljani v postopku ugotovijo nepravilnosti v delovanju javne uprave, lahko sprožijo upravni spor, oziroma ko izčrpajo vsa pravna sredstva, lahko vložijo ustavno pritožbo na ustavno sodišče. Ustavno sodišče presoja o ustavnosti in zakonitosti splošnih pravnih aktov, ki jih izdajajo organi uprave.

Nadzor nad izvrševanjem predpisov o upravnem postopku opravljajo upravni inšpektorji, ki delujejo znotraj Ministrstva za javno upravo. Njihova naloga je nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku in posebnimi upravnimi postopki. Nadzira se reševanje zadev v predpisanih rokih, izpolnjevanje pogojev glede strokovne izobrazbe, predpisov o stroških v upravnem postopku ipd. Upravni inšpektor ima pravico in dolžnost odrediti, da se nezakonitosti in druge nepravilnosti ali pomanjkljivosti odpravijo v določenem roku; v ta namen začne in vodi upravni postopek, izdaja upravne odločbe in izreka druge ukrepe.

Nadzor nad delovanjem javne uprave pa v Sloveniji opravljajo še druga nadzorna telesa, kot so Računsko sodišče, Državno tožilstvo, Kriminalistična policija, Državna revizijska komisija, Urad RS za preprečevanje pranja denarja, Urad za javna naročila itd.

5.1.4.1 Komisija za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije je nastala 1. maja 2004 in je nasledila Urad za preprečevanje korupcije. Gre za petčlanski državni organ, ki opravlja nadzor nad nezdržljivostjo opravljanja funkcij, omejitvami pri darilih, poslovanjem in premoženjskim stanjem funkcionarjev.

Komisija sodeluje pri pripravi in usklajevanju zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, spremlja uresničevanje predpisov in daje pobude za spremembe oziroma dopolnitve zakonodaje, pripravlja in skrbi za uresničevanje resolucije o preprečevanju korupcije, zbira in analizira statistične podatke o razširjenosti korupcije. Komisija tudi

sodeluje z drugimi državnimi in mednarodnimi organi ter nevladnimi organizacijami pri preprečevanju in odpravljanju korupcije, sodeluje in svetuje pri pripravi izhodišč za etične kodekse v javnem in zasebnem sektorju ter je zadolžena tudi za izobraževanje s področja odpravljanja vzrokov za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju.

Nadzor nad delom Komisije za preprečevanje korupcije opravlja sedemčlanska komisija Državnega zbora.

5.1.4.2 Varuh človekovih pravic

Varuh človekovih pravic je samostojna in od državnih organov neodvisna institucija za varovanje človekovih pravic in svoboščin. Varuh lahko preiskuje primere nezakonitega ali nepravilnega dela državnih organov, organov lokalne samouprave ali nosilcev javnih pooblastil. Če posameznik meni, da je določena državna institucija oziroma javni uslužbenec deloval neetično, se lahko obrne na varuha. Pred tem pa mora izkoristiti vsa pravna sredstva in pritožbene možnosti pri pristojnih organih.

Po zakonu ima varuh določena pooblastila. Nadzira državne in druge organe, od katerih lahko zahteva in pridobi podatke ne glede na stopnjo zaupnosti ter izvede preiskavo. Kadar koli lahko opravi inšpekcijo vsakega državnega organa ali objekta, kjer je omejena osebna svoboda. Pomembna pa je pristojnost varuha, da v soglasju s prizadetim sam vloži na ustavno sodišče ustavno pritožbo zaradi kršitev človekovih pravic.

Na ustavno sodišče lahko naslovi tudi predlog za oceno ustavnosti predpisov, ne da bi ustavno sodišče pred tem ugotavljalo njegov pravni interes, kot to velja za druge predlagatelje.

Varuh človekovih pravic torej ugotavlja etičnost in zakonitost delovanja državnih organov in javnih uslužbencev, neposredno pa ne more ukrepati, saj za to nima pristojnosti. Lahko pa s svojimi odločitvami in kritičnimi pripombami vpliva na vzpostavljanje etičnega okolja in moralnih standardov v javni upravi ter družbi nasploh.

5.1.4.3 Uradniški svet

Uradniški svet je bil na podlagi ZJU ustanovljen leta 2003. Njegova vloga in poslanstvo je zagotavljanje strokovnosti v sistemu javnih uslužbencev in zmanjševanje vplivov politike na strokovno delo uprave. Najpomembnejša naloga oz. pristojnost uradniškega sveta je določanje standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih. V skladu z ZJU lahko daje vladi in državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov. In nenazadnje, v njegovi pristojnosti je, da v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu ter strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev. In čeprav se je po mnenju mnogih strokovnjakov in javnosti svet v svojem prvem mandatu delovanja (od julija 2003 do junija 2009) ukvarjal predvsem sam s seboj v smislu vzpostavitve ustreznih podlag za svoje delovanje, pa naj bi s svojo nadaljnjo vlogo pripomogel k večji strokovnosti in depolitizaciji slovenske uprave (Korade Purg 2011, 140–142).

5.1.5 Razkrivanje etičnih nepravilnosti (*whistleblowing*)

O razkrivanju etičnih nepravilnosti govorimo takrat, ko posameznik v interesu javnosti obvesti javnost o nelegalnih, neetičnih ali drugih negativnih dejanjih zaposlenih v upravni organizaciji. Razkritelji razkrivajo dejanja, ki so v nasprotju z zakonom, pravili, etičnimi in moralnimi kodeksi ter sprejeto poslovno prakso. Takšna dejanja so lahko škodljiva za širšo javnost ali so celo kazniva. Razkritelji so na splošno zelo slabo sprejeti. S svojim dejanjem tvegajo, da bodo negativno stigmatizirani s strani sodelavcev in nadrejenih, šikanirani ali bodo celo izgubili zaposlitev.

Razkritelji so v posameznih državah zelo različno zaščiteni. V razvitih demokracijah, predvsem v Združenih državah Amerike in Veliki Britaniji, obstaja vrsta zakonov, ki ščitijo posameznike, ki opozorijo na nepravilnosti v organizacijah. Spet druge nimajo nikakršne zakonske zaščite.

V Sloveniji nimamo zakona, ki bi bil namenjen zaščiti razkriteljev in razkrivanju. Javni uslužbenci so na podlagi kodeksa zavezani podati prijavo pristojnemu organu, če menijo,

da se od njih zahteva nezakonito, nepravilno ali neetično ravnanje. Prav tako morajo prijaviti kršitve kodeksa drugih javnih uslužbencev. Če menijo, da je odziv pristojnega neustrezen, lahko zadevo prijavijo predstojniku ustreznega organa. V kodeksu je tudi zapisano, da mora biti javni uslužbenec, ki je karkoli od navedenega prijavil iz utemeljenega razloga in v dobri veri, varovan pred šikaniranjem, grožnjami in podobnim ravnanjem, ki ogroža opravljanje javnih nalog.

Prijavitelje nezakonitih ravnanj ščiti Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). V tretjem poglavju zakona je navedeno, da lahko vsakdo poda prijavo o koruptivnem ravnanju pri komisiji ali drugem pristojnem organu. Da imajo prijavitelji v primeru, da so zaradi prijave za njih nastale škodljive posledice, pravico od svojega delodajalca zahtevati povračilo protipravno povzročene škode. V tem primeru je dokazno breme na strani delodajalca. Najpomembnejši ukrep, ki ga določa ZintPK, pa je zagotovo zaščita identitete prijavitelja.

Na papirju je torej zaščita razkriteljev razmeroma dobro urejena. KPK pa že vrsto let opozarja, da v praksi ni najboljšega sistema za zaščito razkriteljev. Le v redkih primerih prijav, ki jih prejeme KPK na podlagi določb kodeksa, so prijavitelji znani. Večinoma gre za anonimne prijave, kar kaže na to, da se prijavitelji bojijo maščevanja, šikaniranja ali groženj delodajalcev, sodelavcev ali predstojnikov. V nekaterih primerih pa so po poročanju KPK pristojni začeli odkrivati anonimne prijavitelje, namesto da bi preverili resničnost prijav in sankcionirali ugotovljene nepravilnosti.

Pravna zaščita razkriteljev ni dovolj, lahko pa bistveno pripomore k razkrivanju etičnih nepravilnosti v javni upravi in podjetjih. Dokler vlada ne bo sprejela učinkovitih ukrepov, s katerimi bo spodbudila razkritelje k prijavljanju nepravilnosti in jih tudi ustrezno pravno zaščitila, ne bo izpolnjen eden temeljnih pogojev za odkrivanje korupcije, ki jih med drugim zahtevata tudi mednarodni konvenciji o korupciji, ki ju je Slovenija že ratificirala.

5.1.6 Korupcija v slovenskem prostoru

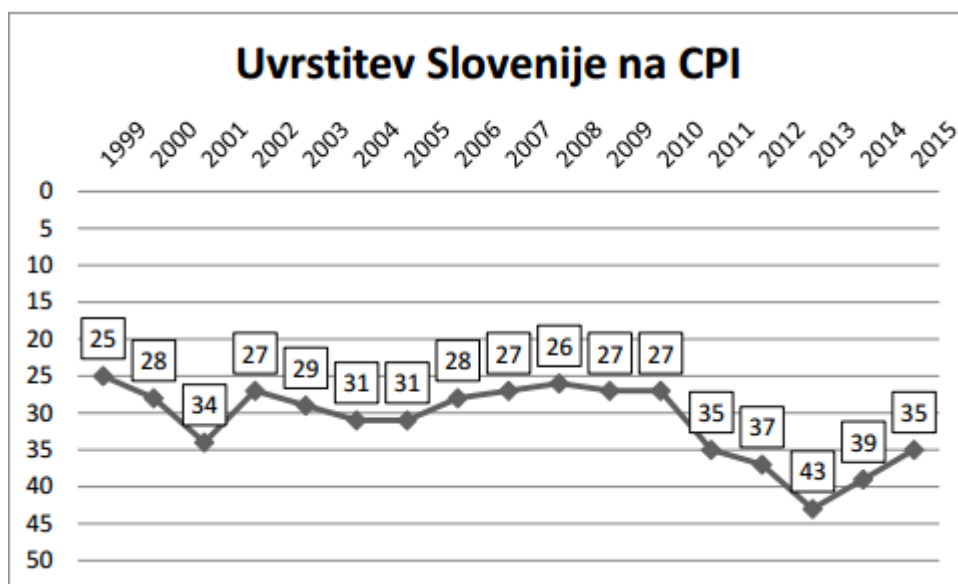
Korupcija je v Sloveniji, glede na primere, ki jih v zadnjih letih spremljamo prek medijev,

precej razširjen pojav. Vendar pa je stopnjo korupcije, glede na specifiko koruptivnega dejanja, pogosto težko ali celo nemogoče določiti (Haček 2015, 80).

Komisija za preprečevanje korupcije (2016) že vrsto let opozarja na prisotnost *sistemske korupcije* in *korupcije ustroja* v Sloveniji. O sistemski korupciji govorimo takrat, ko korupcija in koruptivne prakse prodrejo v politične in gospodarske elite, ki delujejo v simbiozi in omejujejo vstop novim akterjem v gospodarsko in politično arena. Korupcija ustroja pa pomeni, da je celoten ustroj družbe, politične in gospodarske sfere tako deformiran, da proces demokratičnega odločanja ni več mogoč, trg ne deluje konkurenčno, o avtonomiji medijev ne moremo govoriti.

Ko je govora o razširjenosti korupcije v posameznih državah, se pogosto opremo na raziskave javnega mnenja. Na področju korupcije velja za najbolj priznano raziskavo **Indeks zaznave korupcije** (CPI – Corruption Perception Index), ki jo izvaja Transparency International (TI) v 168 državah sveta. Slovenija je v letu 2015 na lestvici CPI dosegla 35. mesto, in sicer z oceno 60 v razponu med 0 in 100 (pri čemer rezultat »0« pomeni visoko koruptivnost države, rezultat »100« pa »zelo čisto« državo).

Graf 5.1: Uvrstitev Slovenije na CPI



Vir: KPK (2016).

Slovenija je v zadnjem letu sicer napredovala za štiri mesta, vendar pa gre po mnenju Društva Integriteta - TI za neznatno spremembo v primerjavo s prejšnjimi leti in da je ocena, ki jo za Slovenijo beleži indeks, slaba. V Sloveniji je še mnogo področij, ki sistemsko dopuščajo zlorabe in manjšajo zaupanje v ustanove, predvsem v sistemu javnega naročanja in na področju lokalne samouprave. Poseben problem je tudi netransparentnost sprejemanja ključnih odločitev v državi, kar tudi vpliva na zaznavo korupcije v Sloveniji.

Posebna raziskava **Eurobarometra** (Eurobarometer 397) o korupciji iz leta 2013, ki jo izvaja Evropska komisija, je pokazala, da 76 % slovenskih anketirancev meni, da se je korupcija v zadnjih treh letih povečala, medtem ko kar 91 % vprašanih pravi, da je korupcija v Sloveniji zelo razširjena. 88 % Slovencev, ki so sodelovali v isti raziskavi, meni, da sta podkupovanje in uporaba poznanstev pogosto najlažji način za pridobitev nekaterih javnih storitev, 38 % pa, da so osebno izpostavljeni korupciji v svojem vsakdanjem življenju.

V isti raziskavi opravljeni med 180 slovenskimi podjetji je kar 94 % podjetij navedlo, da poslovno konkurenco ovirata favoriziranje in korupcija. 37 % podjetij meni, da jim je bila zaradi korupcije preprečena zmaga v postopku javnega razpisa, od 8 % vprašanih podjetij pa je že bila zahtevana ali pričakovana podkupnina za izvedbo storitve na področji izdaje različnih dovoljenj.

Le 10 % slovenskih državljanov meni, da so državne institucije uspešne v boju proti korupciji in kar 79 % je takšnih, ki menijo, da primeri korupcije v Sloveniji niso ustrezno obravnavani s strani pristojnih organov. Med institucijami boja proti korupciji uživajo med slovenskimi državljanji največ zaupanja policija (47 %), KPK (46 %), mediji in varuh človekovih pravic (25 %), evropske institucije (10 %) ter nevladne organizacije in sodišča (8 %).

Zaznave korupcije, kot lahko ugotovimo iz javnomnenjskih raziskav, močno vplivajo na zaupanje državljanov v državno upravo. Haček (2015, 188–191) ugotavlja, da lahko stopnjo zaupanja v nacionalne upravno-politične institucije povežemo s stopnjo korupcije in sicer, višje kot je zaupanje, manjši je indeks korupcije in obratno.

5.2 Skladnost etičnih načel v slovenski regulativi z globalnimi trendi

Sodobna javna uprava naj bi v smislu koncepta dobrega vladanja stremela k blaginji posameznika in družbe. Znotraj dobrega vladanja se je razvil zbir načel in pravil dobre uprave, katere bistvo je večja stopnja demokratizacije v delovanju upravnih institucij, odprtost in transparentnost upravnih procesov, participacija državljanov in civilne družbe v procesu javnega upravljanja. Dosledno sprovajanje teh načel vzpostavlja pogoje za učinkovito delovanje uprave, njeno depolitizacijo in preprečuje oz. omejuje vpliv politike na področju javnega interesa (Musa 2006, 133).

Ali kot pravi Brezovšek (2014, 89) uprava, ki služi državljanom, mora razmišljati strateško in delovati demokratično. Delovanje v javnem interesu je možno le s skupnimi napori in sodelovanjem vseh udeležencev. Javni interes pa izhaja iz diskurza o skupnih vrednotah in ne predstavlja zgolj skupka individualnih interesov. Le tako bo javna uprava odprta, dostopna in odzivna na potrebe ljudi.

Kovač (2011, 275–277) podaja pregled pravnih in etičnih načel dobre uprave v slovenski regulativi, prikazan v spodnji tabeli.

Tabela 5.1: Pregled načel po nekaterih sistemskih predpisih za javno upravo in/ali uradnike

	Ustava RS	ZJU	ZJU uradniki	ZDU-1	ZUP
Splošna pravna načela (demokratičnosti) oblasti (in javne uprave)					
Pravna varnost in predvidljivost	X			X	
Zakonitost	X	X		X	X
Spoštovanje človekovega dostojanstva	X			Z usmerjenostjo k strankam	Del varstva pravic strank
Varstvo človekovih in manjšinskih pravic	X		S pravili (npr. jezik)	S pravili (npr. jezik)	S pravili (npr. jezik)

Enakost	X			Z zakonitostjo	Z zakonitostjo
Odgovornost	X	X – rezultati in dober gospodar		Kot del učinkovitosti	
Učinkovito pravno sredstvo in sodni nadzor	X			X	X
Posebna načela dobre javne uprave (poleg splošnih načel)					
Samostojnost	X – delitev oblasti			X	X
Politična nevtralnost			X	X	
Strokovnost		X		X	
Nepristranskost			X	X	Del zakonitosti
Odprtost, javnost in preglednost	X		X	X	
Zaupnost, varstvo podatkov	X		X	Delno	Kot pravilo
Raba uradnega jezika	X			X	Kot pravilo
Usmerjenost k strankam				X	X – participacija
Varstvo javnega interesa	Z zakonitostjo			X	X
Učinkovitost in ekonomičnost				X	X
Profesionalna načela javnih uslužbencev					
Enakopravna dostopnost	X	X	X – z javnim natečajem		

Vir: Kovač (2012, 276–277).

Iz tabele je moč razbrati, da v slovenski zakonodaji različni predpisi določajo podobna načela in da so načela dobre uprave vključena v slovensko regulativo. Kljub temu da ima Slovenija na normativni ravni ustrezen zakonodajni okvir, pa so ti mehanizmi v praksi relativno slabo izkoriščeni in ne zagotavljajo visoke stopnje etičnih standardov zaposlenih v javni upravi. Analiza društva Integriteta kaže na to, da zakonodajni okvir omogoča

pregon neetičnih ravnanj in korupcije v javni upravi, vendar je suverenost institucij v praksi zelo šibka. Predvsem pa manjka zdrava presoja posameznika ali institucije, kaj je javno dobro in kako je potrebno ravnati, da bi se zaščitil ter spoštoval sistem. Obstoje pravil na papirju ni zadosten pogoj za dobro javno upravo; gre za etiko in moralo vsakega posameznika v sistemu javne uprave (Integriteta 2011, 8–14).

5.2.1 Etične dileme in neetične prakse uradnikov v Sloveniji

Uradniki delujejo v upravi na dveh različnih ravneh, na ravni regulacije ter implementacije upravnega prava in javnih politik. Čeprav javna uprava sama ne sprejema regulacije, imajo uradniki ključno vlogo pri pripravi strokovnih podlag za predpise, ki jih izvršujejo. Zato določene etične dileme izhajajo iz splošnega delovanja uradnikov, nekatere pa so značilne za konkretno delovanje uradnikov znotraj upravnega organa z določeno pristojnostjo. Kovač (2012, 280–284) tako kvalificira te dileme po treh kriterijih: splošnih politično-pravnih, značilnih za dobro javno upravo in profesionalnih.

V sklop splošnih politično-pravnih etičnih dilem sodijo:

- skupni problemi uradnikov pri regulaciji in implementaciji javnih politik, kot so zloraba moči, upravni in sodni zaostanki;
- problemi, povezani s sodelovanjem uradnikov pri oblikovanju regulativ in javnih politik, kot so partitokracija in korporativizem, prepogosto noveliranje, takojšnja uveljavitev novih predpisov zaradi potreb prakse itd.;
- problemi pri konkretnem upravnem odločanju in izvrševanju javnih politik, kamor sodijo samovolja uradnikov, pristranskost in zato nezakonnost zaradi podreditve javnega interesa, neupoštevanje pravic stranke v postopku glede participacije, nezakonit prevzem pristojnosti na drug organ itd.

Na področju vrednot, značilnih za dobro javno upravo, se slovenski uradniki srečujejo z naslednjimi etičnimi dilemami:

- prevelik vpliv politike oziroma parcialnih interesov, mehanicistično izvajanje predpisov brez povratne informacije regulatorjem, ko je konkreten predpis neskladen z družbeno stvarnostjo, nizka raven pravne kulture pri strankah;

- na področju sodelovanja uradnikov pri oblikovanju zakonodajnih okvirov so prisotni normativni idealizem (vse je mogoče urediti samo s pravom, celo nepravne probleme), pretirano in kazuistično normiranje ob istočasnem obstoju pravnih praznin, časovni pritiski zaradi nujnosti učinkov v praksi itd.;
- na operativnem nivoju pa so značilni nesamostojnost in neprevzemanje odgovornosti uradnikov, neodločanje in nerazumno dolgo odločanje v zadevah, razkritje zaupnih podatkov, nezakonit prevzem ali prenos pristojnosti, dajanje prekomernih pooblastil uradnikom glede na njihov položaj, pomanjkanje zakonitosti, kompetentnosti in odgovornosti, agresiven nastop strank itd.

Na področju profesionalnosti uradnikov je moč zaznati naslednje:

- nezadostna strokovna kompetentnost uradnikov, sprejem daril, konflikt interesov, neprijavljeno lobiranje, nesorazmerje med viri v upravi in zahtevami ter pričakovanji politike in strank kot nekaj splošnih problemov uradnikov;
- nepoznavanje metod boljšega reguliranja;
- na operativni in instrumentalni ravni pa vztrajanje pri napačnih preteklih praksah, neprevzem odgovornosti pri reševanju kolizij med nasprotnimi interesi, konflikt interesov in neizločanje uradnikov, podrejanje načina dela in vsebin odločitev s ciljem ugodne upravne statistike itd.

Neetične prakse je torej moč zaznati na vseh upravnih področjih in dejavnostih v slovenski upravi. Nekatere izhajajo iz notranjih moralnih norm posamičnih uradnikov, druge pa so posledica splošnih družbenih vrednot in upravne kulture ter upravnega prava.

5.2.2 *Etične kompetence*

Zakoni in predpisani kodeksi ne morejo zaobjeti vse raznolikosti in dimenzij neetičnih ravnanj uradnikov. Tudi vloga institucij nadzora in drugih organov javne oblasti kot arbitrov presoje in obravnave je omajana, če etične vrednote ne izhajajo iz uradnikov samih. Etična kompetentnost uradnikov je torej sposobnost razvoja samoregulacijske osmislitve etičnih ravnanj, ki pa ne sme biti sama sebi namen. Cilj etičnega delovanja uprave je zaupanje državljanov, ki pa je lahko doseženo le, če so ravnanja nosilcev oblasti

v skladu z etičnimi pričakovanji javnosti. Samoregulacija predpostavlja razvoj in sprejemanje etičnih norm ravnanja s strani tistih, na katere se le-te nanašajo, s ciljem izboljšanja storitev in kot taka bistveno pripomore k razvoju etične dimenzije profesionalizacije uradništva (Rman 2016, 158–159).

Etičnost delovanja uprave je tako, poleg systemske ureditve, ki je nujen temelj za vzpostavitev in vzdrževanje dobre uprave, odvisna od posameznih uradnikov. Odličnost uradnikov je sestavljena iz njihovih etičnih in profesionalnih vrednot (Brezovšek in drugi 2014, 89).

V procesih razvoja etične infrastrukture je ključnega pomena to, da etika in etični standardi ne predstavljajo le zunanjih okvirov delovanja uprave, pač pa je etika tisto, iz česar delovanje uprave izrašča. Etike se ne da vsiliti od zunaj in na hitro, gre za dolgoročen proces krepite integritete in odgovornosti uradnikov, ki bo temeljil na ustreznih vrednotah in vrlinah zaposlenih in institucij. Predvsem je v tem pogledu poudarek na vzpodbujanju in kreptvi profesionalnih vrednot in organizacijske kulture preko usposabljanja, profesionalne socializacije in vodenja z zgledom (Strahovnik in Škarja 2014, 909).

Ključno vlogo pri spodbujanju etičnega ravnanja uradnikov imajo torej vodje, ki imajo z osebnim zgledom, nagrajevanjem etičnega ravnanja, pravičnega ravnanja z zaposlenimi največji vpliv na etično ravnanje svojih podrejenih (Pečarič 2008, 254–255). Za vse javne uslužbenke pa velja, da če jih ne usmerja občutek poslanstva, služenja drugim in notranja duhovnost, ne moremo pričakovati, da bodo delovali v skladu s principi dobre vladavine. Javna služba je poslanstvo delovati v dobro in za blaginjo celotne družbe. Uradnike zavezuje, da ravnajo v skladu z vrednotami poštenosti, nepristranosti, odkritosrčnosti in poštenosti ter svoje delo opravljajo lojalno, učinkovito in ekonomično (Brezovšek 2004, 35).

Etično delovanje uradnikov pomeni delovati v skladu z vsemi temeljnimi vrednotami javne uprave: delovanje v javnem interesu in v skladu z zakonskimi določili, odzivnost na zaznane družbene potrebe in participacija državljanov pri opredlitvi in uresničevanju javnega interesa, uspešnost in učinkovitost organizacije in izvajanja javnih politik ter posameznikova etičnost in integriteta (Kovač 2012, 284).

Kompetentni etični vodja je oseba z osebno integriteto in osebnimi karakteristikami, ki s svojim zgledom spodbuja sodelavce k etičnim in odgovornim ravnanjem, hkrati pa je zavezan k rezultatom, ki jih kot največje dobro predstavljajo vrednote pravičnosti in zakonitosti in javno dobro (Rman 2016, 164).

Etično vodenje razvija javne vrednote in gradi zaupanje državljanov v državne institucije, zaupanje pa vzpostavlja pogoje za uspešno in učinkovito delovanje vsake institucije.

6 Zaključek

Javna uprava je kompleksen in pomemben družbeni sistem, ki zaradi svojega pomena in vloge postaja vedno močnejši dejavnik vplivanja na vsestranski razvoj družbe in posameznikov. Naloga države je zagotoviti učinkovito javno upravo, v kateri bodo uradniki delovali legitimno in v skladu s splošnimi družbenimi interesi. Zato mora biti delovanje uradnikov nujno tudi etično.

Slovenska zakonodaja nudi, glede na pravna načela in etične kodekse, ustrezen pravni okvir za uresničevanje uradniškega etosa v upravi. Vendar pa gre v slovenski upravi večinoma za zunanje mehanizme, ki naj bi predvsem preprečevali neetična ravnanja uradnikov. Ustrezna zakonodaja sama po sebi ne bo prinesla večje integritete in etike. Neetične prakse je moč zaznati na vseh upravnih področjih in dejavnostih v slovenski upravi. Nekatere izhajajo iz notranjih moralnih norm posamičnih uradnikov, druge pa so posledica splošnih družbenih vrednot in upravne kulture ter upravnega prava. Da bi tovrstne prakse izkoreninili ali vsaj omejili, je potrebna politična volja in tudi individualna zaveza posameznikov od spodaj.

Tako lahko potrdim hipotezo, da je za etičnost uprave ustrezen pravni okvir nujen, ne pa tudi zadosten pogoj. Treba je zagotoviti tudi ustrezno organizacijsko kulturo ter spodbujati osebno in poklicno integriteto uradnikov.

Usmerjenost k rezultatom, prevzemanje odgovornosti za reševanje družbenih problemov in odzivnost uradnikov morajo postati vrednote in standardi, h katerim mora stremeti celotna javna uprava.

Za graditev zaupanja državljanov v upravo je nujno zagotoviti takšno okolje, ki stremi k zviševanju integritete uprave kot celote in uradnikov kot ključnih akterjev v delovanju uprave, dosledno uveljavlja odgovornost zaposlenih v javnem sektorju in sankcionira neetično delovanje na vseh nivojih. Spodbujanje razkrivanja neetičnih ravnanj uradnikov in organov ter učinkovita zaščita prijaviteljev je temeljni pogoj za zmanjševanje in

odpravljanje nezakonitih in neetičnih ravnanj uradnikov, saj samo dobra zakonska ureditev ne zadošča. Predvsem pri vodilnih delavcih je potrebno strateško in vztrajno ozaveščanje o pomenu etičnih ravnanj v upravi in vplivu, ki ga imajo na svoje podrejene z lastnim delovanjem in zgledom ter sistematično grajenje administrativne odgovornosti vodilnih, da bodo zaščitili svoje podrejene pred šikaniranjem na delovnem mestu zaradi njihovega razkrivanja ali prijavljanja etičnih nepravilnosti v upravi in upravnih organih. To bi pomembno pripomoglo k povečanju zaupanja državljanov v upravo in pravno državo.

7 Literatura

1. Babič, Kristina. 2004. *Etična infrastruktura javne uprave v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Boštic, Alojz. 2000. *Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Mondena.
3. Boštic, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh. 1997. *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.
4. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
5. Brezovšek, Marjan. 1996. Teoretični pojem uprave. *Teorija in praksa* 33 (6): 997-1008.
6. --- 2004. Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 21-36. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. --- , Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. --- in Simona Kukovič. 2015. *Evropska javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list SRS.
10. Denhardt, Robert B. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole.
11. Dobovšek, Bojan. 2002. *Korupcija v javni upravi*. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Generalna policijska uprava.
12. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Finer, Herman. 1972. *Administrative Responsibility in Democratic Government*. V

- Bureaucratic Power in National Politics*, ur. F. J. Rourke, 165–175. Boston: Little, Brown.
14. Friedrich, Carl J. 1972. Public Policy and the Nature of Democratic Government. V *Bureaucratic Power in National Politics*, ur. F. J. Rourke, 176–186.). Boston: Little, Brown.
 15. Grmič, Vekoslav. 1996. Motivacija etičnih norm. V *Profesionalna etika pri delu z ljudmi*, ur. Ludvik Toplak, 15– 24. Maribor: Univerza v Mariboru in Inštitut Antona Trstenjaka.
 16. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 17. --- in Irena Bačlija. 2007. Sodobni uslužbenski sistemi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 18. --- 2015. *Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 19. Hribar, Tine. 1996. Etika in profesionalnost. V *Profesionalna etika pri delu z ljudmi*, ur. Ludvik Toplak, 35–40. Maribor: Univerza v Mariboru in Inštitut Antona Trstenjaka.
 20. Integriteta, Transparency International Slovenia 2011. *Nacionalni sistem integritete*. Dostopno prek: http://www.transparency.si/images/publikacije/nis_integriteta_2012.pdf (18. julij 2016)
 21. Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Ocena stanja 2015. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/12001 (6. junij 2016)
 22. Korade Purg, Štefka. 2011. Sistem javnih uslužbencev kot del procesa razvoja in modernizacije javne uprave v Republiki Sloveniji. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 119–147. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 23. Košir, Matej. 1997. Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 281–291. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

24. Kovač, Polonca. 2012. Uradniški etos in dobra javna uprava. V *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote*, ur. Bećir Kečanović, 261–286. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
25. Lane, Jan- Erik. 1995. *The Public Sector, Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
26. Musa, Anamarija. 2006. Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava. *Hrvatska javna uprava* 6 (1): 123–54.
27. Noč, Zora. 2006. *Odnos javnih uslužbencev do etičnih vprašanj*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. Pediček, Franc. 1996. Zakaj etično-moralni kodeksi?. V *Profesionalna etika pri delu z ljudmi*, ur. Ludvik Toplak, 41–44. Maribor: Univerza v Mariboru in Inštitut Antona Trstenjaka.
29. Pirnat, Rajko. 1994. Etika uprave v postsocializmu. V *Zbornik Slovenija – vrednote in prihodnost*, ur. Jernej Videtič in Igor Senčar, 55–67. Ljubljana: ŠOU. Slovenski akademski klub.
30. Ramovš, Jože. 1996. Osebnostne osnove etičnega ravnanja v poklicu. V *Profesionalna etika pri delu z ljudmi*, ur. Ludvik Toplak, 67–81. Maribor: Univerza v Mariboru in Inštitut Antona Trstenjaka.
31. Ridley, Frederic F. 1979. For a Democratic Civil Service. V *Government and Administration in Europe*, ur. Frederic F. Ridley. London: Martin Robertson.
32. Rman, Milan. 2016. *Profesionalizacija slovenske državne uprave*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Shafritz, Jay M. 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
34. Simon, Herbert A. 1959. *Public administration*. New York: Alfred A. Knopf.
35. Sruk, Vlado. 1986. *Morala in Etika*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
36. ---1999. *Leksikon morale in etike*. Maribor: Ekonomsko–poslovna fakulteta.
37. Strahovnik Vojko in Gašper Škarja. 2014. Upravljanje etike in integritete ter etični kodeksi v upravi. *Croatian and Comparative public administration* 14 (4): 905–909.

38. Stres, Anton. 1999. *Etika ali Filozofija morale*. Ljubljana: Družina.
39. Thompson, Dennis F. 2001. The Possibility of Administrative Ethics. V *Classics of Administrative Ethics*, ur. W. Bruce, 79–92. Oxford: Westview Press.
40. Trpin, Gorazd. 1993. Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji. *Javna uprava* 29 (1/2): 15–40.
41. Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
42. Zimmerman, Joseph. 1994. *Curbing unethical behavior in government*. Westport, Connecticut – London: Greenwood Press.