

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

mag. Stanislav Zarnik

**Politična filozofija uradništva**

doktorska disertacija

Ljubljana, 2011

# **UNIVERZA V LJUBLJANI FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

mag. Stanislav Zarnik  
mentor: red.prof.dr. Igor Lukšič

## **Politična filozofija uradništva**

doktorska disertacija

Ljubljana, 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU**

## **POVZETEK**

### **Politična filozofija uradništva**

Doktorska disertacija je umeščena v področje politologije, v področje razumevanja prepletenih družbenih razmerij, ki jih s predpisi ureja država. V disertaciji razčlenjujemo odnose med državnimi organi, ki oblikujejo in izvajajo politike oblasti. V državnih organih je, pri implementaciji politik, izpostavljeno uradništvo. Uradništvo je tisti del stalno zaposlenih v državnih organih, ki ga povezuje podoben način razmišljanja pri opravljanju nalog za izvršno vejo oblasti. Vlogo posameznikov, skupine svetovalcev, birokracije, uradništva proučujemo od antike do današnjega časa in v empiričnem delu disertacije pokažemo na elemente, ki uradništvo postavlja znotraj politične filozofije.

Uradništvo umeščamo v tisti del upravljanja države, ki omogoča in zagotavlja politiki, da dosega svoje cilje na način, ki je v dobro države in njenih državljanov ter poslovnih subjektov. Uradništvo s svojim pristopom, s svojstvenim pogledom na posamezna družbena razmerja, z vedenjem in poznavanjem stvari, predlaga rešitve in jih daje v nadaljnjo proučevanje politiki v izvršilni in zakonodajni veji oblasti. Poglobljeno proučevanje odnosov med uradniki in funkcionarji (politiki), med uradniki različnih ministrstev, med uradniki znotraj različnih državnih organov istega ministrstva, razumevanje vseh navedenih razmerij pri nastajanju predpisov, v katerem ima pomembno vlogo uradništvo, je eden od pogledov na upravljanje države.

Politična filozofija uradništva je razpoznaven način mišljenja poklica, ki dela na področju instrumentalnega urejanja družbenih odnosov. Uradništvo evalvira in implementira politike, odloča o konkretnih primerih v različnih življenjskih situacijah. Uradništvo je navzven razpoznavno z lojalnostjo do oblastnih politik, v ravnanju po zakonu in v sposobnosti razumevanja javnega interesa, različnih med seboj nekonsistentnih javnih interesov ter v ravnanju za dobro države in njenih državljanov.

Uradnikova odgovornost je odgovornost za stroko in je različna od politične odgovornosti. Uradništva si brez natančno določene hierarhije, brez lojalnosti do oblasti, brez zagotavljanja javnega interesa in brez postopanja v skladu z zakonodajo, ne moremo predstavljati.

Politična filozofija je filozofija natančno določenega časa in politične kulture tega časa. Filozofija in politična filozofija sta v posameznih zgodovinskih obdobjih zaznamovali uradništvo; intelektualce, ki so imeli dolžnost, da svetujejo prvim državljanom pri njihovih vsakodnevnih političnih odločitvah. Filozofija daje odgovore na izzive časa, na splošne probleme družbene skupnosti, na politike različnih vladarjev v različnih družbenih sistemih.

Poglobljene razprave o pravicah, pravičnosti, enakosti in morali so prisotne v vseh družbah od antike do moderne. Razum in sposobnost etičnih odločitev je edinstvena človeška značilnost. Dojemanje koncepta predpisa, pravne norme, razlaga pravne norme je miselni proces, ki je uokvirjen z vrednotami.

Teoretski del disertacije se nadaljuje s proučevanjem politične kulture, pravičnosti, vrednot; odnosa med pravom in etiko. Uradništvo ima enak odnos do vseh uporabnikov, do fizičnih oseb in do poslovnih subjektov. Navznoter uradništvo s svojim občutkom za dobro države išče primerne odgovore za doseganje ravnotežja med politiko in državno upravo, med politiko in uradništvom.

Kvalitetno izvajanje javnih storitev, od dorečenih predpisov do posamičnih odločitev, je cilj vsakokratne oblasti in znotraj nje, uradništva. Hierarhije so v državni upravi vse bolj sofisticirane, podvržene so organizacijskim spremembam, ki jih predlaga vsakokratna oblast. Organizacijske spremembe niso vzročno povezane s spremembo politične kulture. Človeška narava nam daje občutek za etiko, za moralo, za socialne pristope, nenazadnje za življenje v povsem določeni (prostorsko umeščeni) družbi.

Razvoj stalnega, profesionalnega (plačanega) kadra, ki ga lahko umeščamo v uradništvo, sega v 17. stoletje. Uradništvo, državno upravo, kot jo poznamo danes, ima svojo predhodnico v policiji 18. stoletja (notranji red, varstvo zasebnega premoženja). Takratna birokracija je bila pod ingerenco prosvetljenega absolutista, vladarja in še ni bila vezana na predpise. V 19. stoletju postane državna uprava samostojna državna funkcija v sistemu države, organizirana v izvršnem delu oblasti, znotraj načela delitve oblasti. Tej upravi, ki jo je zaznamovalo načelo zakonitosti, je sledila uprava, ki svoje delovanje podreja javnemu interesu.

Novo paradigme javne uprave, od novega javnega managementa do novega upravljanja javnih storitev so modeli upravljanja državnih organov in predstavljajo drugačne metode upravljanja države ter sledijo izsledkom družboslovnih znanosti. Od uradništva se pričakuje učinkovitost, uspešnost in odprtost do uporabnika.

Uradništvo je od svojega nastanka postavljeno v hierarhični odnos, kar je blizu danes vseprisotne informacijske tehnologije. Tehnološka orodja so, ne glede na sektor, na področje dela, sodobni izzivi v poslovanju. Informacijska tehnologija, aplikacije, ki jih uporabljajo uradniki (aplikacija SPIS), uporabniki javnih storitev (Življenjski dogodki), poslovni procesi, standardi poslovanja so orodja poslovanja, ki ne vplivajo na miselni svet uradništva, ne spreminjajo njihovega vedenjskega vzorca. V aplikacijah so razvidna dejanja uradnikov, iz aplikacij je mogoče spremljati delo uradnika, slediti produktom uradnika. Analizirana je uporaba nekaterih informacijskih orodij v konkretnem državnem organu.

Čeprav obstaja v strokovni javnosti, pa tudi v laični javnosti, prepričanje, da v državni upravi politika političnih strank močno prevladuje nad strokovno avtonomijo uradništva, tako pri oblikovanju politik ministrstva kot pri posamičnih upravnih odločitvah, pa dejanski vpogled v državno upravo ne potrjuje tega. Uradništvo ima prevladujoči vpliv na vsebino pravne norme v tistem delu procesa, ko je osnutek predpisa v območju izvršilne veje oblasti.

Analiza posameznih primerov priprave predpisov pokaže, da uradniki pri pripravi osnutka predpisa niso neposredno soočeni s politikami političnih strank. Z objavo osnutka predpisa na spletni strani ministrstva je predpis pripravljen za nadaljnjo strokovno, politično obravnavo, predstavljen je vsem zainteresiranim javnostim. Med predstavitve sodi tudi obravnava na koalicijskem sestanku poslancev v Državnem zboru Republike Slovenije, kjer imajo politiki v zakonodajnem postopku odločilen vpliv.

Osebnostna raven uradnika, ponotranjenje s predpisom, ki ga snuje, personalizacija s pravno državo se na predstavitvah sooči s programi političnih strank, s politikami, z javnostmi. Miselni svet uradništva, koncept predpisa, se »poruši«, ko se politiki dogovorijo za drugačno dikcijo norme, ki za uradništvo ni sprejemljiva z vidika konceptualizacije norme, ker norma ni konsistentna s celoto predpisa in ni skladna z drugimi predpisi.

Država je organizirana tako, da politiki dobijo na splošnih volitvah zaupanje volivcev, da dobijo mandat za vodenje države, za vodenje posameznih resorjev. Vsakokratna oblast vodi državo na podlagi programov, ki so jih pred državnimi volitvami predstavili državljankam in državljanom. Od uradništva se pričakuje, da bodo znali predloge in zamisli politik preoblikovati v takšne pravne norme, ki bodo sprejete v družbeni skupnosti, torej sprejemljive za državljane in poslovne subjekte.

Na podlagi empirične študije primerov oblikovanja predpisov so analizirani in kritično reflektirani uradniki, oblikovalci predpisov. Primeri se navezujejo na resor ministrstva za okolje in prostor. Jedro naše raziskave je uradnik, je poglobljena predstavitev primerov in značilnosti tega poklica, izpostavljen je način razmišljanja uradnika in specifičen nabor veščin, ki zaznamujejo uradnika, ki pripravlja predpis. Raziskava poiskuje odgovoriti na nenehno prisotno vprašanje povezave med politiko in uradništvom, na moč politikov in na moč uradnikov, na politično moč in na družbeno moč.

Disertacija podaja prvo celovito analizo politične filozofije uradništva, uradništva, ki pripravlja predpise na podlagi dogovorjenih politik. Disertacija se proučevanja loti sistematsko z opazovanjem z udeležbo. Pogled na uradništvo v naši državni upravi je v koleraciji med teoretičnimi spoznanji zgodovine politične misli in empiričnimi dognanji.

Ključne besede: politična filozofija uradništva, uradnik, uradništvo, državna uprava, pravna norma

## **SUMMARY**

### **Political philosophy of public service**

The PhD dissertation is set within the area of political science, the field of understanding the interwoven social relations regulated by the state by regulations. The dissertation divides the relations between state authorities which form and implement authority policies. In the implementation of policies the dissertation underlines public service. Public service is an element of those who are permanently employed in the state authorities which is linked by a similar way of thinking in performing the tasks of the executive branch of power. The role of individuals, group of advisors, bureaucracy and public service is analysed from antiquity to the present time; the empirical part of the dissertation shows the elements which sets public service within political philosophy.

Public service is installed in the part of state management which enables and guarantees politics to reach its goals in a manner which benefits the state and its citizens and commercial entities. Public service with its approach, unique view of individual social relations, knowledge and acquaintance proposes solutions and submits them to further political investigation of the executive and legislative branch. In-depth examination of the relations between public servants and officials (politicians), between public servants of various ministries, between public servants within different state authorities of the same ministry, understanding of all the mentioned relations in the making of regulations, where public service has an important role, is one of the views of state management.

Political philosophy of public service is a recognizable way of thinking of the profession in the field of instrumental management of social relations. Public service evaluates and implements policies, decides on the concrete cases in various life situations. On the outside, public service is recognizable by its loyalty to the power politics, by conducting in line with the law and by the ability to understand public interest, by the various different inconsistent public interests and by acting in the benefit of the state and its citizens. Public servant's responsibility is the responsibility for the profession and it differs from political responsibility. We cannot imagine public service without a well-defined hierarchy, loyalty to authority, advocacy of the public interest and acting in accordance with the legislation.

Political philosophy is a philosophy of an exactly defined time and political culture of that time. Philosophy and political philosophy had, in individual historical eras, marked public service; the intellectuals, who had the duty to advise leading statesmen in their everyday political decisions. Philosophy gives answers to the challenges of time, to the general problems of social communities, to the politics of various rulers in various social systems.



In-depth discussions on the rights, justice, equality and morality are present in all societies from antiquity to the modern age. Reason and the ability of making ethical decisions is a unique human trait. Understanding the concept of a regulation, legal norm, interpretation of a legal norm is a mind process which is framed with values.

The theoretical part of the dissertation continues with the analysis of the political culture, justice, values; the relation between law and ethics. Public service has the same attitude towards all users, towards natural persons and commercial entities. Inwards, public service, with its sense for the benefit of the state, searches for the adequate answers for reaching a balance between politics and state administration, between politics and public service.

A quality implementation of public services, from the pre-set regulations to individual decisions, is the objective of each authority and public service within it. Hierarchies within state administration are becoming more and more sophisticated; they are subject to organisational changes proposed by each authority. The organisational changes are not correlated with the change in political culture. Human nature gives us the sense of ethics, moral, social approaches, and, finally, a sense for living in a specified (spatially installed) society.

The development of permanent, professional (paid) skilled workers who can be installed into public service dates back to the 17<sup>th</sup> century. Public service, state administration as we know it today has its predecessor in police of the 18<sup>th</sup> century (internal order, security of private property). Such bureaucracy was subject to the interference of enlightened absolutist, ruler and was not yet subject to regulations. In the 19<sup>th</sup> century state administration became an independent state function within the state system; it was organised in the executive branch of power, within the division of authority principle. This administration, marked by the principle of legality, was followed by the administration which acts in accordance with public interest.

New paradigms of public administration, from the new public management to the new management of public services, are models of the management of state authorities and represent different methods of state management and follow the results of social sciences. Public service is expected to be efficient, successful and open towards the user.

From its beginning, public service is set in a hierarchical relation, which is close to today's all-present information technology. Regardless of the sector and field of work, technological tools are a modern challenge in administration. Information technology, applications used by the public servants (SPIS application), public services users (life events), administrative processes and standards of administration are administrative tools which do not affect the mind world of public service and do not change their behavioural pattern. The applications show public servants actions, they also enable following public servant's work, following public servant's products. The use of certain information tools in a concrete state authority is analysed.

Even though there exists, in the profession public as well as in the laic public, the belief that the politics of political parties prevails heavily above the professional autonomy of public service within the state authority – in the formation of the policies of the ministries as well as in individual administrative decisions – actual examination of state administration does not confirm that. Public service has a prevailing influence on the content of the legal norm in that part of the process when the regulation draft is within the executive branch of power.

Analysis of individual cases of regulation preparation shows that public servants are not, in the preparation of a draft regulation, directly faced with the politics of political parties. By publishing a draft regulation on the ministry's web page the regulation is prepared for further professional, political examination; it is presented to all the interested publics. The presentation also includes the examination at the coalition meeting of the members of the National Assembly of the Republic of Slovenia, where the politicians have the decisive influence in the legislative procedure.

In the presentation the personality level of the public servant, internalisation with the regulation he/she is drafting, personalisation with the rule of law are faced with political parties programmes, with policies, with the public. The mind world of public service, the regulation concept, is "torn down" when the politicians agree on a different diction of the norm which is, from the view point of the conceptualisation of the norm, not acceptable for public service as the norm is not in accordance with the regulation as a whole and is not in accordance with other regulations.

The state is organised in such a way that in the general elections the politicians gain the trust of the voters, gain the mandate to lead the state, to be responsible for individual ministries and government offices. Each authority leads the state on the basis of programmes which were presented to the citizens before the national elections. Public service is expected to know how to turn the proposals and ideas into legal norms which will be accepted within social community, i.e. acceptable for the citizens and commercial entities.

On the basis of the empirical study of examples of the formation of regulations, the dissertation analyses and critically reflects public servants, those who form regulations. The examples refer to the Ministry of the Environment and Spatial Planning. At the core of the research is the public servant, the in-depth presentation of the examples and characteristic of this profession; the dissertation underlies public servant's way of thinking and the specific set of skills which mark the public servant who forms regulations. The research tries to answer the all-present question of the correlation between politics and public service, the power of the politicians and the power of public servants, the political power and social power.

The dissertation offers the first overall analysis of the political philosophy of public service, which forms regulations on the basis of the agreed policies. The analysis of the dissertation is systematic by observing and participating. The view of public service in our state administration is in correlation with the theoretical cognition of the history of the political thought and the empirical findings.

Key words: political philosophy of public service, public servant, public service, state administration, legal norm

1	UVOD .....	26
2	METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR DOKTORSKE DISERTACIJE .....	44
	2.1 OPREDELITEV PREDMETA RAZISKOVANJA .....	44
	2.2 DOKTORSKA TEZA .....	51
	2.3 RAZISKOVALNE METODE .....	52
	2.4 STRUKTURA DOKTORSKE DISERTACIJE .....	54
3	URADNIŠTVO V ZGODOVINI POLITIČNE MISLI .....	56
4	INTEGRITETA URADNIKA .....	104
	4.1 POLITIČNA KULTURA .....	108
	4.2 PRAVIČNOST IN VREDNOTE .....	113
	4.3 PRAVO IN ETIKA .....	117
	4.4 ODGOVORNOST IN ZAUPANJE .....	120
	4.5 OBJEKTIVNA IN SUBJEKTIVNA ODGOVORNOST .....	123
	4.5.1 UPRAVNA ODGOVORNOST .....	123
	4.5.2 POLITIČNA, KAZENSKA IN CIVILNA DOGOVORNOST .....	130
	4.6 LOJALNOST .....	132
5	URADNIK V DEMOKRATIČNI DRUŽBI .....	134
	5.1 RAZVOJ STALNEGA URADNIŠTVA .....	137
	5.2 NUJS – NOVO UPRAVLJANJE JAVNIH SLUŽB .....	147
	5.3 NJS – NOVE JAVNE SLUŽBE .....	151
	5.4 UČINKOVITOST IN USPEŠNOST .....	154
	5.4.1 MOTIVACIJA .....	156
	5.4.2 KOMPETENCA .....	158
	5.5 POLITIKE POLITIČNIH STRANK .....	160
6	SODOBNI IZZIVI INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE .....	166
	6.1 TEHNOLOŠKA ORODJA .....	168
	6.2 ŽIVLJENJSKI DOGODKI .....	170
	6.3 LN APLIKACIJA SPIS .....	172
	6.4 POSLOVNI PROCESI .....	175
	6.5 SAMOOCENJEVANJE URADNIKOV .....	178
	6.6 STANDARDIZACIJA UPRAVNIH OPRAVIL .....	180
7	DISKURZ O PRAGMATIČNEM URADNIŠTVU .....	184
	7.1 SISTEMSKA ZAKONODAJA .....	205
	7.2 KONCEPTUALIZACIJA NORME .....	212
	7.2.1 IMPLEMENTACIJA PREDPISA .....	216
	7.2.2 ODLOČANJE O PRAVICAH IN OBVEZNOSTIH .....	217
	7.2.3 NADZOR NAD SPOŠTOVANJEM PREDPISOV .....	218
	7.3 MEDRESORSKI POGLED .....	220
	7.4 SKLADNOST S PRAVNIM REDOM .....	223
	7.5 STROKOVNJAK: URADNIK VS POLITIK .....	227
	7.6 PRAGMATIČEN URADNIK .....	230
	7.6.1 ZAKON O NORDIJSKEM CENTRU PLANICA .....	232
	7.6.2 ZAKON O VARSTVU OKOLJA .....	237
	7.6.3 ZAKON O VRTCIH .....	239
	7.6.4 ZAKON O TRIGLAVSKEM NARODNEM PARKU .....	244
	7.7 VPLIV JAVNOSTI NA VSEBINO NORME .....	250
8	SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA TEZE .....	252

9	LITERATURA, VIRI.....	262
	PRILOGA A.....	278
	PRILOGA B.....	280
	PRILOGA C.....	287
	PRILOGA Č.....	290
	PRILOGA D.....	292
	PRILOGA E.....	301
	PRILOGA F.....	303
	PRILOGA G.....	306
	PRILOGA H.....	308

## **SEZNAM SHEM, TABEL**

Shema 4.1 : Model odvisnosti.....	127
Shema 4.2 : Model preudarnosti.....	128
Shema 4.3 : Odgovornost.....	132
Tabela 5.1 : Primerjava paradigem.....	151

# 1 UVOD

Filozofija je večno premišljanje o načelih, ciljih in temeljih. Filozofija spoznava, odkriva in razmišlja ter usmerja v nove modrosti. Naloga filozofije je odkrivanje edinstvenega uma v raznovrstnih oblikah njegovega razpoznavanja. Vprašanja, ki si jih zastavlja filozofija, so med seboj povezana, prepletena in pogojena. Naloga filozofije je spoznati bistvo stvari, ki jo raziskuje. Filozofija ne pristaja na dano, na obstoječe, ampak se sprašuje po resnicah. Filozofija je kritična do same sebe in do svojega predmeta raziskovanja. Filozofov dvom o izkustvenem svetu vzpodbuja h kritičnemu raziskovanju, ki naj privede do novega, trdnega, spoznanja. Izvor filozofije je spoznanje.

Samo odkrivanje je raznovrstno tako kot so raznovrstne oblike razpoznavanja in obstajanja, zato ni dopustno zoževanje in osredotočenje zgolj na eno vrsto odkrivanja in eno vrsto razpoznavanja. Vloga filozofa je, da sistematično in podrobno razišče primer, da pridobi jasno podobo stvari, da kot opazovalec in morebitni kritik ponuja rešitve, ponuja razloge za predlagane rešitve ter se tako postavi v vlogo kritičnega opazovalca. Filozofija je polje izražanja, na katerem se filozofi neprestano predstavljajo, si nasprotujejo in uveljavljajo svoja stališča. Filozofija artikulira stališča v splošnem, posploši tisto, kar filozof ve o primeru. Odgovarja na temeljna filozofska vprašanja, filozofska vprašanja pojmovno opredeli. Filozofija z modrostjo filozofa raziskuje resnico in znotraj nje: pravičnost, enakost in resnico.

Filozofija je način razmišljanja o stvari. Filozofi se razmišljanja in sklepanja lotevajo dosledno, jasno, pregledno, segmentirano in sistematično. Filozofija je intelektualna urejenost: »Poklicni ali tehnični filozof ne samo da misli z večjo logično ostrino, dosledneje, bolj sistematično kot drugi ljudje, temveč pozna vso zgodovino mišljenja; to pomeni, da si zna razložiti razvoj misli svojega časa, sposoben je, da se loti reševanja problemov od tiste točke naprej, kjer so se dotedaj najbolj približali rešitvi. Na miselnem področju ima prav tak položaj, kot ga imajo specialisti na različnih znanstvenih področjih.« (Gramsci 1974, 372)

Hegel v Znanosti logike utemeljuje, da je filozof ljubitelj modrosti. Da bi prišli do relevantnega spoznanja, moramo pri predmetu proučevanja težiti k splošnosti. Da bi razumeli posamične dogodke, jih moramo gledati kot del splošnega. Uporaba modrosti, razuma in vrednot v zgodovinskih obdobjih je zaznamovala uradništvo, svetovalce vladarjev, ki so imeli dolžnost, da svetujejo prvim državnikom pri njihovih vsakodnevnih političnih odločitvah, pri oblikovanju politik. Ljudje smo kulturna bitja, obnašamo in učimo se po veljavni in uveljavljeni zakonodaji, po pravilih ravnanj, po tradiciji, po običajih in drugih vplivih v družbi, v medosebnih odnosih, v družini. Ljudje se učimo iz izkušenj, izkušnje prenašamo na prihodnje rodove. »Resnica ne leži na ravni čutov; pri ničemer, predvsem, če mora to biti znanstveno, razum ne sme podremavati, ampak mora preišljevati. Kdor gleda na svet razumsko, na tega tudi svet gleda razumsko; oboje je vzajemno.« (Hegel 1981, 271)

Kot je zatrdil Hegel, je filozofija čas, zajet v mislih. Filozofija je najglobji, je celovit in dosleden razmislek o človeku in o svetu, je mišljenje o resnici tu in sedaj. Filozofija daje posplošene rešitve konkretnega primera, lahko pa samo pomaga na pravi način zastaviti vpogled v problem. Ena od smeri filozofije je praktična filozofija. Praktična filozofija je tudi kritika obstoječega, ukvarja se s praktičnimi problemi in vprašanji. Praktična filozofija spoznava in sporoča na podlagi metodologije dvoma.

V politološki znanosti pomeni filozofija politike znanost o politiki, o razmerjih v državnem ustroju, omogoča razumevanje politike v njeni celovitosti in njenih strukturnih delih. »Filozofija ni v pomoč reševanju tehnicističnih problemov, reševanju dnevne problematike ljudi. Navede pa ljudi, da o teh problemih razmislijo, da razumejo njihov smoter in smisel, da postavijo sami sebe v smisel življenja, da postavijo sami sebe kot žive med žive. Politika nima samo probleme, politika je sama po sebi eden od največjih problemov, temeljni problem filozofije.« (Pažanin 1973, 15)

Politična filozofija je filozofska disciplina, ki preučuje temeljna vprašanja oblasti in medosebne ter medinstitucionalne odnose znotraj neke trajnejše organizirane skupnosti. Skupaj z etiko jo umeščamo na področje praktične filozofije. Politična dejanja imajo v sebi tendenco po znanju o dobrem, kar je dobro za življenje in kar je dobro za družbo. Politična filozofija je mogoča, če je človek sposoben razumeti temeljni politični diskurz, ki se skriva za kratkotrajnimi in naključnimi alternativami.



Politična funkcija filozofije je, da probleme življenja postavlja v politične okvire, pri čemer upošteva napetost med utrjenimi praksami, ki reproducirajo obstoječe in novim, ki odpira pot prihodnosti.

Politična filozofija je veja filozofije, ki je najbližja političnemu in praktičnemu življenju ter ne filozofskemu teoretskemu pogledu, odmaknjenemu od stvarnega človeškega življenja. V politično filozofijo, v praktično filozofijo sodi tudi uradništvo, tisti del javne uprave, ki pripravlja politike, ki pripravlja politične in upravne odločitve in ki izvaja, evalvira javni interes, izražen v parlamentu, v sprejetih politikah. Uradniki so element državnega ustroja, državnega reda in tako konstitutivni faktor upravljanja države. Upravljanje države temelji na pravnem redu, na zakonodaji, ki jo pripravlja uradništvo. Zakonodaja se neposredno navezuje na politike.

Politične programe, politike političnih strank, je nemalokrat težko prenesti v normativno obliko, v zakonodajo, ki zahteva obvladovanje celovitih informacij oziroma tehtanje med seboj zelo izenačenih etičnih vrednot in strokovnih argumentov. Iskanje konsenzov je še kako pomembno za družbeno blaginjo in za tankočuten premislek o demokratizaciji družbe. Država ima s svojimi organi funkcijo, da predpisuje, da z zakoni prisiljuje državljanke in državljane k povsem določenemu ravnanju in na ta način omejuje oziroma uokvirja svobodo, določa način in deklarativno usmerja kulturo življenja.

Praktična filozofija izhaja iz prakse, iz delovanja, funkcioniranja, realnega življenja in daje usmeritve za delovanje prakse. Praktični filozof se v predmetu raziskovanja odloči, kaj misli, kakšna je prava pot, kakšna je resnična družba, kakšna je pravična družba. Praksa pomeni delovanje, delovanje pa pomeni izbiranje. Izbira dobrega, postavljanje ciljev, poslanstvo človekovega ravnanja, skupno politično življenje, so problemi, s katerimi se ukvarja praktična filozofija. Njena dolžnost je, da reflektira ravnanje določenega človeka, definira odzivanje države na ravnanje posameznikov znotraj politične ureditve.

Politična filozofija in etika sta pomembni filozofski panogi. Etika opredeljuje naravo in pomen različnih moral. Etika je filozofska disciplina, je nauk o dobrem in pravilnem, etika raziskuje moralo. Etika je del politike, navezuje se na življenje v organizirani

skupnosti, v državi, navezuje se na politiko. Etika v leksikonski osnovni pojmovni opredelitvi pomeni značaj in dostojanstvo. Pomeni poštenost, osebno odgovornost, prevzemanje odgovornosti za javno korist. Etika je opredelitev za način življenja, je zavzemanje za pravično delovanje človeka v skupnosti. Postopanje javnih uslužbencev je določeno z etičnimi pravili, s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev. Etične vrline se v kodeksu izražajo v načelih ravnanja javnih uslužbencev pri opravljanju nalog.

Politična filozofija uradništva je determinirana z uradnikom človekom, z njegovo politično nravjo, z osebnimi vrednotami; in z uradnikom svetovalcem, ki implementira pravne norme, zakonodajo; ki je lojalen; in ki je zavezan javnemu interesu kot obliki institucionalnih ciljev politike države. Politična filozofija uradništva je posebna miselnost in način mišljenja državnega uradnika, strokovnega (profesionalnega) kariernega državnega uradnika. Izkazuje se v lojalnosti do oblastnih politik, v ravnanju po zakonu in v sposobnosti razumevanja javnega interesa, različnih medseboj nekonsistentnih družbenih interesov ter implementacijo le teh v predpis.

Politična filozofija uradništva je vedenjski vzorec oseb, ki delajo na področju instrumentalnega urejanja družbenih odnosov. Družbeni odnosi so predpisani, zakonodaja ščiti človekove pravice, zloraba pravic je sankcionirana. Čeprav imajo državljanke in državljani družbe in podjetniki vtis, da so uradniki neomajni pravni tehnokrati, neelastični in konzervativni, in da pravo nadvladuje ostale stroke, ostale znanosti, tega v državni upravi ni mogoče empirično potrditi. Poleg pravnikov, družboslovcev nasploh, je veliko stroke s področja naravoslovja. Javne storitve zahtevajo različna znanja, ki so med seboj sinergična, ta se povezujejo in dopolnjujejo za uresničevanje javnega interesa, za državo dobrega.

Pravna država, človekove pravice, liberalizem, postavlja v ospredje človeka, človeka z vsemi njegovimi lastnostmi, z vsem kar ima v sebi, z vsem kar opredeljuje zgodovinsko politično misel. Človeško vedenje je postavljeno v socialni, kulturni in zgodovinski okvir. Z institucionalnimi oblikami državne ureditve se išče načine kako vrednote: pravičnost, enakost, svobodo, praktično realizirati. Politična filozofija uradništva je praktična filozofija, je način mišljenja določenega poklica, poklica z imenom uradnik. Politika je zmožnost, sposobnost, pripravljenost, na dogovor o

življenjskih vprašanjih družbe, je umetnost upravljanja države. »Filozofija postaja empirična znanost o človeku, o vsem, kar lahko za človeka postane izkustveni predmet njegove tehnike, s katero se umešča v svetu, ko ga na najrazličnejše načine obdeluje in predeluje.« (Heidegger 1995, 36)

Politična filozofija uradništva je način mišljenja. Mišljenje je šibkejše od filozofije, saj mišljenje neposredno ne učinkuje na znanost. Mišljenje ima nek pripravljen značaj, je kot pripravljenost za možnost. Mišljenje kaže na stvar samo, nas na nekaj opozori, da smo na to pozorni, je jasnost neke stvari. (Heidegger 1995, 39 – 44) Mišljenje mora premisliti, ali si takšno vprašanje, dokler misli filozofsko, se pravi v strogo metafizičnem smislu in vprašuje po prisoten le glede na njegovo prisotnost, sploh lahko postavi. »Filozofi so misleci, če so, samo kolikor zmorejo odgovoriti na spremenjeni nagovor prisotnosti. S tem odgovarjanjem mislimo seveda na odnos, ki spada v območje vprašanja vrednega, tistega, kar opredeljuje tudi vprašanje o določitvi stvari mišljenja.« (Heidegger 1995, 58)

Filozofija je metafizika. Ta misli bivajoče v celoti – svet, človeka ... glede na bit, glede na sopripadnost bivajočega v biti. Metafizika misli bivajoče kot bivajoče na način utemeljujočega predstavljanja. Temelj se kaže kot prisotnost. Značilnost metafizičnega mišljenja, ki bivajočemu utemeljuje temelj, je, da, izhajajoče iz prisotnosti, tega predstavlja v njegovi prisotnosti in ga tako razstavlja kot utemeljenega v njegovem temelju. Iz metafizike izvirajo razlike med teorijo in prakso ter predstava o transmisiji med njima zapira pot do vpogleda v to, kar se razume z mišljenjem. (Heidegger 1995, 35)

Politična filozofija uradništva je način mišljenja državnih uradnikov, ki pripravljajo, evalvirajo in implementirajo politike, ki odloča na konkretnih primerih v različnih življenjskih situacijah. Teoretični koncept je v razviden v lojalnosti do oblastnih politik, v ravnanju po zakonu, v hierarhiji izvršilne veje oblasti in v sposobnosti razumevanja javnega interesa, različnih med seboj nekonsistentnih javnih interesov ter v ravnanju za dobro državi in njenim državljanom. Lojalnost je konstitutivna vez med posameznikom, uradnikom in državo.

Človek je, v luči praktične filozofije, subjekt delovanja in je zato samoumevno, da si postavlja vprašanja, zakaj je prav, da nekaj naredi tako kot naredi in da ravna tako kot ravna. Izhajajoč iz Aristotelove praktične modrosti, Kantovega praktičnega uma, Millove koristi, Webrove racionalnosti izpostavljamo uradnikovo ravnanje v okviru politične filozofije in politične kulture. »Načelo koristnosti je načelo pravilnega ravnanja, ne pa načelo moralnega premišljanja ali moralne motivacije«. (Mill 2003, 119)

Proučevanje človeka in politike usmerja, ne samo na potrebo za povezovanje politike in filozofije, ampak tudi na potrebo po postavljanju človeka in človečnosti na osrednje mesto tako v filozofiji, kot v politološki znanosti. Politično življenje je aktivno življenje. Aktivno življenje se sestoji iz priznavanja v javnem delovanju, v slavi in v časti. Vloga filozofa je, da je opazovalec, kritik, analitik, da sodeluje v razpravi in da ponuja odgovore in rešitve. Vloga uradnika je, da razume človekovo obnašanje do sebe, do drugih in do družbe, da razume, kaj je dobro zanj, za vse oblike skupnosti.

Grška filozofija dobre države ni bila neodvisna od takratne religije, od religioznosti tedanje družbe. Filozofija<sup>1</sup> pri Grkih ne najde samo izvora, temveč okolje, ambient, priljudno vzdušje. Klasični politični filozofi niso uporabljali jezika človekovih pravic in svoboščin, govorili so o človeškem dobrem in človeški sreči ter vrlinah in dolžnostih, potrebnih zanje. Niso govorili o človekovih pravicah, govorili so o dobrem, torej v drugem jeziku o človekovih pravicah, ki naj bodo predvsem v dobro človeku.

Platon je navajal tri razrede, ki sestavljajo družbo in ki imajo dolžnosti do skupnosti: trgovce in obrtnike, vojake in modrece (filozofe). Nad vsemi razredi obstaja inteligenca in um, to sta mentalna konstrukta in nimata nobene povezave z realno eksistenco, z razredi samimi. Ideje, forme stvari, so neodvisne od spremenljivih objektov, od stvarnosti. Modrost, ki jo imajo filozofi, je nad vsemi ostalimi

---

<sup>1</sup> »Če v državah filozofi ne postanejo kralji in če se današnji tako imenovani kralji in oblastniki ne začno pošteno in temeljito ukvarjati s filozofijo, če oboje – politična moč in filozofija – ne postane eno in če ne bo množica tistih, ki se danes po svoji prirojeni nagnjenosti posvečajo samo enemu od obojega, s silo izločena, potem, dragi Glavkon, ne vidim konca nesreč ne za države in ne za ves človeški rod, in tudi naša v mislih zasnovana država ne bo mogla biti prej uresničena in ne zagledati luči sveta. To je tudi vzrok za moje dolgo obotavljanje: videl sem namreč, kako kočljive in za javnost presenetljive bodo moje besede. Težko je namreč uvideti, da ni druge poti k sreči, ne k sreči za posameznika in ne k sreči za skupnost.« (Platon 1995, 185)

eksistenčnimi interesi. Modrost<sup>2</sup> nas dvigne čez že spoznano, čez sedanje, čez obstoječe, torej seže dlje od že razpoznavnega. Odraža se v preudarnosti in v osredotočenju misli, ki izvirajo iz znanj, izkušenj in intuicije.

Sokrat je v Platonovi državi opisal, ko je govoril o človeku, tri ločene dele duše: poželenjski del, razumski del ter del, ki ga običajno označujemo s pogumom ali ponosom. Pogum je ošabna stran človeške osebnosti, ki zahteva, da drugi prepoznajo našo vrednost in dostojanstvo. Zaradi te tridelne kompleksnosti človekove narave celo najpravičnejši sistem zahteva, da nekateri deli človekove narave niso zadovoljeni in se jim bo, izhajajoč iz te teze, vsakršen politični sistem pravičnosti zgolj približal. Posameznik ima svoje mesto v skupnosti in kot član te skupnosti služi na odrejenem mestu v dobro skupnosti.

Aristotel v svoji analizi praktične filozofije, etike in politike izhaja iz življenja v polis ukot skupnosti praktičnega življenja in vsakodnevnega, običajnega, delovanja svobodnih in enakih ljudi. Vodilo polisa je dobro, za katerega se morajo v skupnosti politično dogovoriti. Odtod je predmet njegove praktične filozofije obstoj splošne resnice, takšne, ki v praktičnem življenju pomeni običajno resnico, na katero so se ljudje navadili, iz nje ljudje spoznavajo in oblikujejo moralno, pravično, dobro življenje. Pravičnost je po njem neizogibna predpostavka za življenje v skupnosti.

Po Aristotlu je človek po naravi politično bitje – zoom politicum. Od njega se pričakuje aktivno življenje v polisu. Dodaja še, da se je prva politika začela šele, ko je prvi zakonodajalec vzpostavil državo in razglasil zakone. Ta dogodek ni v veliko korist človeštvu in je bil odvisen od zgodovinskega razvoja. Abstraktna načela pravičnosti so nujna za vzpostavitev države in političnega reda. Politika se začne s sposobnostjo izražanja in komuniciranja abstraktnih principov, ko se človekova družabnost in človeški jezik spojita v politično govorico. Aristotel je pisal o državljanu, njegovi dolžnosti sodelovanja pri oblikovanju politike, pri svetovanju oblasti. Državo je pojmoval kot skupnost, katere osnovna celica je bila družina, nadaljnja celica je naselje in na koncu mesto, mesto kot polis, kot mestna država.

---

<sup>2</sup> »Potemtakem tudi za filozofa lahko rečemo, da si ne želi samo tega ali onega področja modrosti, temveč celotno modrost.« (Platon 1995, 167)

Aristotel je utemeljeval, da človeške predstave o tem, kaj je prav in kaj ne, temeljijo na človeški naravi. V nasprotju od Platona je menil, da ne obstaja nič občega nad individualnimi objekti in ločeno od njih. Ne moremo razumeti človeških namenov ali soditi o dobrem in slabem, pravičnem, nepravičnem, če ne vemo, kako naravne želje, nameni, lastnosti in vedenje, tvorijo človeško bitje.

Nadalje Aristotel ugotavlja, da morajo določene lastnosti pri svetovalcih vladarju obstajati vnaprej, določene lastnosti pa mora zakonodajalec šele ustvariti. Noben svetoalec vladarja in njegovo delovanje ni naravnano v njim lastno korist. Vsi svetovalci delajo in ukrepajo v prid tistih, ki so jim nalogo dodelili, pri čemer svetovalci zmerom gledajo na korist šibkejšega in ne močnejšega. Za vodstvo države niso primerni ljudje, ki so neizobraženi in ki ne poznajo resnice, pa tudi ne ljudje, ki jim dopuščamo, da se do smrti ukvarjajo z znanostjo. Zato je naloga filozofov, ki državo ustanavljajo, da prisilijo po naravi najboljše, da se posvetijo znanosti, filozofiji, da se naučijo gledati na stvari dobro.

Zato morajo: »Oblast voditi in upravljati ljudje, ki so sposobni vladati in ki se posvetijo temu delu v korist drugih – lahko neprekinjeno ali pa le občasno. Obstajati mora določen del državljanov s političnimi vrlinami. Državljeni s političnimi vrlinami svetujejo, opravljajo javne storitve za državo, kar velja tako za moške kot za ženske. Vsak vladar si izbere svoj krog svetovalcev, modrece, intelektualce, ki jim zaupa. Zaupanje in lojalnost, znanja in izkušnje so tisto, kar potrebuje za sprejemanje političnih odločitev. Katere so torej vrline, s katerimi morajo svetovalci uskladiti svoje delovanje? To so: vrline značaja in umske vrline. Prve vključujejo to, kar si predstavljamo z moralnimi vrlinami: pogum, velikodušnost, pravičnost in tudi taka nagnjenja, kot so določena samozavest, primerna stopnja razkazovanja in duhovitosti; druge vključujejo take stvari, kot so vedenje, razsodnost, praktična modrost.« (Aristotel 1984, 50)

Vrline niso dane same po sebi. Vrline se v nas oblikujejo skozi daljši čas, skozi človeške rodove. »Vrline v nas ne rastejo naravno, narava nam daje sposobnosti, da jih sprejemamo. V zvezi z vrlinami razum predstavlja prizadevanje po iskanju znanj in modrosti, kar vse se pridobi tudi z izobrazbo, v poznejših letih življenja pa z izkušnjami. Vrednote omogočajo kolektivno dejavnost. Moralna samostojnost je

oblika svobode, da sprejemamo ali zavrnemo določena moralna pravila, ki jih določi oblast. Pravila praktičnega razuma se v določenih situacijah ravna drugače, kot so bila naša dotedanja ravnanja, želje in nagnjenja.« (Aristotel 1984, 191)

V skupnosti pa ni vse dobro, pravično, v skupnosti niso vsi enakopravni, v življenju skupnosti ni vse moralno. Empirično delo Machiavellija je vedno znova izkazano kot smerokaz v predoru k realističnemu opisovanju vladanja, osvobojenega moralne skrbi. On se je prvi oprijel dejstev, politiko je smatral kot veščino, ni podrejal pravični vladavini, izoliral jo je od etike, podredil jo je avtonomnim zahtevam vladanja. Mišljenje se ne orientira na cilje vladavine, ampak na sredstva za doseg ciljev, politika je postala tehnika za pridobitev, ohranitev in izgubo oblasti, za doseganje postavljenih ciljev. Nasprotno temu je naravno javno pravo, politična ureditev dobrega. Oblast, institucija, sama po sebi z mehanizmom gotovosti jamči za doseganje želenih ciljev.

Interesi, naše razumske razsodbe, naša ravnanja niso stvar usode, niso stvar, dana od Boga, ampak izvirajo iz nas samih. »Mnogi so menili in menijo, da stvari tega sveta vodita usoda in Bog, da jih ljudje s svojo pametjo ne morejo popraviti, še več, da zanje sploh ni pomoči. Da pa docela ne odpravimo naše svobodne volje, da bi utegnili biti res, da je usoda razsodnica polovice naših dejanj in da drugo polovico ali približno toliko prepušča v odločanje nam samim«. (Machiavelli 1966, 64)

Machiavelli je prepričan, da se človeška narava skozi zgodovino v ničemer ne spreminja, da se v enakih situacijah ljudje enako obnašamo. Vrednote svetovalcev, nespremenljivi del, je zgodovinsko pogojen z večnimi resnicami o človeku; njegov spremenljivi del je odsev časa, v katerem živi, vrednot skupnosti in navad ter obstoječe morale družbe.

Izbor ministrov, svetovalcev vladarja je odvisen od tistega, ki jih izbira. Napačen izbor, izbor neprimernih svetovalcev v smislu znanja, je izbor izbiratelja. »Za vladarje je izbira ministrov sila pomembna; ti so dobri ali ne, kakršna je pač vladarjeva preudarnost. Prvo, po čemer lahko sklepamo o bistrini duha kakega vladarja, so ljudje, ki jih ima okoli sebe. Kadar so sposobni in zvesti, ga vedno lahko smatramo za modrega, ker je znal prepoznati njihove sposobnosti in si zagotoviti njihovo zvestobo.

Kadar vidiš, da minister misli bolj nase kot na vladarja in da pri vseh ukrepih išče svoje koristi, potlej vedi, da tak človek ne bo nikoli dober minister in se nanj nikoli ne boš mogel zanesti.« (Machiavelli 1966, 60)

Preračunljivost je neločljivi del izvajanja oblasti. Da okoriščanje svetovalcev, ministrov ni pretirano, je bil predpogoj za opravljanje takšne službe. Premoženski cenzus kandidatov za ministre je bil pomemben kriterij izbire. »Kdor ima namreč v rokah oblast v državi, ne sme nikoli misliti nase, temveč vedno na vladarja, in ga nikoli ne spominjati na kaj takega, kar se njega ne tiče. Na drugi strani pa mora vladar misliti na ministra, da mu ostane zvest. Mora ga spoštovati, poskrbeti da obogati, ga navezati nase s tem, da mu podeljuje časti in službe, zato da uvidi, da mu brez vladarja ni obstanka in da ob primernih časteh ne zahrepi po višjih, da ga ob dokajšnjemu bogastvu ne zaskomini po večjemu in se spričo mnogih častnih služb boji sprememb.« (Machiavelli 1966, 61)

Svetovalčevo premoženje mora biti zadostno, takšno, da pokrije običajne stroške, kar lahko ugotovi vsak, ki želi imeti o tem določeno spoznanje. Materialne dobrine morajo biti pogoj, morajo biti osnova za to, da se svetovalec povsem posveti svetovanju in da ne misli na pridobivanje materialnih dobrin. Bogastvo, materialne dobrine, zunanji izgled, so elementi statusa, so elementi pomembnosti v družbi in moči v skupnosti.

Spoznanje o tem, kdo obvlada določena znanja, ima tisti, ki ta znanja ima, ker nihče ne more biti prepričan v točnost navedb, ki jih nekdo drug postavlja, kot tisti, ki jih pozna in uporablja. Če so njegova spoznanja po zahtevnosti težka in neobičajna, potem se tej uporabi pameti reče modrost, ki se vedno naslanja na veliko izkušenj in na vrsto mnenj podobnih dejstev ter njihovih posledic iz preteklosti.

Na vladarju je, kaj bo svetovalca povprašal. Svetovalčev predmet odgovora je vedno v okviru vprašanja. Na vprašanje pa je mogoče odgovoriti tudi tako, da se, na primeren način, predlaga kaj od tistega, kar svetovalec ni vprašan. »Vladar mora za vsako stvar vprašati in poslušati njihova mnenja, potlej pa sam ukrepati, kakor se mu zdi najbolj prav.« (Machiavelli 1966, 61) »Vladar se mora pač vedno posvetovati, vendar tedaj, ko sam to hoče, ne pa, kadar hočejo drugi. Vladar pa mora vsekakor



mного spraševati in glede vprašanega potrpežljivo poslušati resnico.« (Machiavelli 1966, 62)

Svetovanje ne pomeni samo sestajanje pri reševanju določenega problema, pri upravljanju države, ne pomeni samo, kaj je potrebno narediti za prihodnost, temveč je potrebno razčleniti, analizirati pretekla dejanja in vpogledati, razpravljati, o zakonih, ki jih je potrebno sprejeti za sedanost. Najspodobnejši, najprimernejši so svetovalci, ki imajo najmanjša pričakovanja oz. korist za svetovanje o zadevah, ki so v slabo suverena in imajo največ znanja o koristih, o miru in obrambi države.

V vsebnosti vrednot je pomemben element zavest. Locke je zvezal problematiko zavesti s problematiko notranjega časa. »Preteklost, sedanost in prihodnost so druga imena za spomin, zavest in sodbo, od katerih je treba ravno osmisliti njihovo medsebojno odvisnost, sopripadnost v notranjosti, z navezavo na neki skupni člen, ki je dejanje.« (Locke v Balibar 2006, 77) Ko govorimo o zavesti, govorimo o subjektivnem mentalnem stanju, o mislih in podobah, o vtisih, občutkih in čustvih. Človeška razsežnost čustev povzroča namene, cilje, želje in potrebe, so vir človekovih vrednot. Zavest po Heglu že kot taka vsebuje zasebnost, saj je predmet, ki se jo občuti. Vsebino imamo v sebi in je kot idealna zavest.

Heglova zahteva je bila, da mora biti filozofija razumevanje današnjega in dejanskega, in ne postavljanje nekega nestvarnega, nezemeljskega, onostranskega, da predvsem znanost o državi predstavlja neposredni odnos do stvarnosti. S strukturo in funkcijami filozofija postavlja odnos do stvarnosti, se približuje stvarnosti, pri tem pa pazi, da se ne izpostavi grožnji in strahu, da izgubi distanco do stvarnosti, do nje.

Struktura in funkcija državne oblasti je zasnovana na odnosu med vladarjem, vladarjevimi svetovalci, na hierarhično postavljenih državnih organizacijah in na načinu upravljanja države. Država obstaja v obliki povsem določene državne ureditve, tako ali drugače urejene. V to ureditev sodijo povsem določeni načini vodenja življenja, ki je poseben v tej državni skupnosti, ki vsebuje zahteve podrejanja po sprejetih pravilih, po običajih, po vrednotah in pravnih normah. To so elementi stvarnosti določene državne skupnosti, na tej stvarnosti je zasnovan način mišljenja

te skupnosti. Plačane državne službe: svetovalci in vojaki, kasneje varnostni organi, so bile vezane na pobiranje davkov. Z davki, z rednim plačevanjem vojakov, svetovalcev, s profesionalizacijo kadrov, ki jih potrebuje oblast za vzdrževanje skupnosti, države, se začena državna ureditev, kot se je ohranila vse do današnjih dni.

Uradniki v svoji primarni vlogi nastopajo kot strokovna pomoč, kot državni aparat, določene družbene skupnosti (mesta, mestne države), v subjektivni premisi pa so razpoznani kot vrednotno opredeljeni ljudje. Človekovo bit opredeljujejo elementi, ki se nanašajo na človekovo zunanjo in notranjo srečo. Sreča ima vrsto sestavin. »Njeni problemi so osredotočeni na tri discipline: na etiko, ekonomijo in politiko. Prva govori o naravnih dolžnostih, o moralnem delu vsakega posameznika, sprejemljiva za vsakega človeka. Ekonomska znanost opredeljuje, da se moralne dejavnosti, npr. v družini, uredijo tako, kot to zahteva dobrobit in sreča vseh članov družine. Znanost o državi ali politika sestoji iz teorije sreče vseh držav, meščanskih družb in izpostavlja sredstva s katerimi se pride do sreče.« (Hennis 1983, 29)

Državna služba zahteva žrtvovanje in podrejanje lastnih ciljev javnim interesom, državnim interesom. Ravno na ta način je razumeti ustvarjanje zadovoljstva, v kulturnosti in prijaznosti, v lojalnosti do oblasti, pripadnosti pri izvajanju službe (dejavnosti) ter zadovoljevanja samega sebe. Biti lojalen ima tudi negativno konotacijo. Lahko pomeni prenos odgovornosti na drugega, zateči se v zavetje državnega organa, njegovih vrednot, vrednot, ki jih poseblja organ.

Uradniški posel je dolžnost in praviloma življenjski poklic državnih uradnikov, ki se v mnogočem razlikuje od drugih strokovnih poklicev, tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Varovalo pred zlorabo pooblastil uradnikov je deloma v hierarhiji, znotraj državne organiziranosti in porazdelitvi odgovornosti, deloma pa v pooblastilih organom in organizacijam. Uradnikova etičnost je povezana z zahtevano visoko stopnjo izobrazbe in z drugačnimi oblikami odgovornosti. Notranja vrednost uradnikov se mora odražati v izpolnjevanju nalog države, katerih cilj je javno dobro.

Etika, moralne norme, vrednote uradništva Zahodne Evrope se povezuje s protestantizmom in kalvinizmom, z občutkom za omejeno mero pohlepa. Morala kot

oblika človekovega odnosa do sveta, do drugih ljudi in do sebe se je v obdobju protestantizma dodobra spremenila. Posvetna protestantska askeza, kalvinizem, se je z vso močjo uprla sproščenemu uživanju lastnine in omejila porabo, potrošništvo, ki meji na dekadenco družbe. V nasprotju s tem pa se je pridobitništvo, utemeljuje Weber, iz psihološkega zornega kota gledano, osvobodilo vezi tradicionalne etike, zdrobilo je okove, v katerih je tičalo dobičkarstvo, tako da ga je legaliziralo in ga celo napravilo za izraz božje volje. Pohlep po materialnih dobrinah, omejevanje pohlepa, spremlja vse oblike vladavin in vse vladarje vse do današnjega časa. Gospodarski razvoj in omejevanje pohlepa sta med seboj tesno povezana.

Pridobivati dobiček, hkrati pa uživati dobrine v mejah etičnega in moralnega diskurza, je bilo gonilo razvitih družb v preteklih stoletjih. »Čeprav je to v nasprotju z marsikatero poljudno predstavo, je bil cilj, ki si ga je zastavila askeza, živeti zavestno, razsvetljeno življenje. Najvažnejša naloga askeze je bila zatiranje sproščenega nagonskega življenjskega užitka, najpomembnejše sredstvo za doseg zastavljenega cilja pa uvajanje reda v življenjski slog tistih, ki so ji pripadali.« (Weber 1988, 121) Goethejev stavek »Tisti, ki dela, je zmeraj brez vesti, vest ima zmeraj samo opazujoči« odstira pogled na naša ravnanja, povezana z opravljanjem dela, z opravljanjem poklica. Torej tisti, ki so nosilci družbene moči, ki postavljajo pravila vladanja.

Na izbiro poklica vpliva kar nekaj dejavnikov. Pogosto izbire sploh ni, ker je vnaprej dana. V človekovi osnovni skupnostni celici, v družini. Poklici, ki grede iz roda v rod, kjer je usoda, klic v poklic, podana že v biološkem smislu. »Slehnemu izmed nas naj bi božja previdnost namenila poklic (calling), ki ga je moral prepoznati in mu služiti, in ta poklic ni kakor v luteranstvu pomenil usode, v katero bi se bilo treba vdati in se z njo pomiriti, temveč ukaz, ki ga je Bog izrekel posamezniku, da bi ta deloval v njegovo čast.« (Weber 1988, 175)

Max Weber je politiko označil kot težnjo za sodelovanje pri participaciji na oblasti, za vpliv na dele oblasti, tako znotraj državnega ureditve kot med družbenimi skupinami, ki sestavljajo državno ureditev. Predmet politološke znanosti se označuje kot znanost o tem, kako priti na oblast, kako oblast obdržati in kako oblast izgubiti.

Idealno uradništvo opredeljujejo naslednje značilnosti:

- dovršena specializiranost,
- natančno določena pristojnost,
- hierarhija notranjih odnosov,
- odločitve temeljijo na strokovni presoji, na usmeritvah predpostavljenega,
- politika strank in uradništvo sta ločeni,
- poslovanje na podlagi zakonodaje,
- uradništvo brez medosebnih povezav. (Weber 1968, 214)

Weber je utemeljitelj racionalnega upravljanja. Racionalizacija pomeni vpogled v vse procese upravljanja in v ugotovitve, kaj je nujno potrebno na ravni državi, da dosežemo postavljene si cilje. Kaj in kako naj se izvede, da smo čim bolj učinkoviti, stroškovno sprejemljivi in s kakovostnimi storitvami. Weberu je bil blizu metodološki individualizem in interpretativni pristop. Jasnost, preglednost in transparentnost vodijo k racionalnosti. Na ravni države morajo biti zato zakonsko jasno in pregledno opredeljene pristojnosti in odgovornosti, postavljena mora biti hierarhična organiziranost po dejavnostih in znotraj njih. Državljeni urejajo vsakodnevne potrebe in uveljavljajo državljske pravice v državnih institucijah, ki so lahko teritorialno blizu, glede na pogostnost istovrstnih javnih storitev in teritorialno odmaknjeni, v primeru redkosti opravljanja teh storitev.

Uradništvo ni poklic kot odvetništvo, medicina, pedagogika, arhitektura. Ne monopolizira ezoterično znanje, niti ozko ne nadzira vstopa v poklic. V vseh drugih ozirih je uradništvo poklic kot vsi drugi poklici. Uradnik je visoko izobražen strokovnjak. Javna uprava zahteva veliko pridobljenih znanj in izkušenj, kompetentno uporabo različnih znanj na konkretnih primerih. Državna uprava zagotavlja pomembne storitve družbi, upoštevajoč etična načela in zakonitost, ki jih morajo spoštovati uradniki, ko zagotavljajo javne storitve državljanom in državljanom.

Zagotavljanje javnih storitev v javnem interesu zahteva odgovornost, v smislu odgovarjati za svoja uradniška dejanja. Objektivna odgovornost naslavlja na formalni in institucionalni ustroj, skozi katerega se izvaja javno upravljanje. Objektivna

odgovornost v osnovi pomeni, da nekdo odgovarja za svoja dejanja nekemu drugemu za izpeljavo določenih nalog, v hierarhiji, v položaju in s pristojnostmi.

Imamo več tipov odgovarjanja nekemu: hierarhično, na podlagi zakona; strokovno in politično. Hierarhična odgovornostna razmerja so okarakterizirana z bližnjim nadzorom posameznikov, ki imajo malo avtonomije pri delu. Zakonska razmerja določajo pristojnosti in omogočajo natančen pregled in nadzor s strani zunanjih nadzorstvenih organov. Strokovna razmerja so označena z visokim nivojem operativne avtonomije, pogojena so z internimi pravili in primerno prakso, s standardi poslovanja. Politična razmerja se kažejo v odgovornosti do funkcionarjev, političnih nameščencev, ki usmerjajo delo državnih uradnikov in so odgovorni, funkcionarji, volilnemu telesu.

Odgovornost ni samo formalno odgovarjanje za nekaj. Nasproti njej je subjektivna odgovornost, ki je učinkovita komponenta odgovornosti posamezniku za povsem določeno dejanje. Moralna dolžnost posameznika je, da odgovarja za svoje odločitve in upravna dejanja, ki jih je storil kot uradnik, v javnem interesu. Zagotavljanje uradniške odgovornosti nasproti vladi in družbi je eden od najpomembnejših izzivov za delo uradnikov. Uradniki delajo znotraj normativov in v skladu z izkustvenimi objektivnostmi, z realno stvarnostjo.

Povezanost splošnega in posebnega interesa tvori notranjo moč države, njeno legitimnost. Splošni interes je interes, ki je vezan na splošno družbeno korist, na nekaj, kar je nadrejeno posameznemu interesu. V izvršilni veji oblasti pripravljajo politike, politične odločitve, zakone, podzakonske predpise, ki so nad posamičnimi, subjektivnimi vplivi, so nad zasebnimi interesi. Splošni interes je nad posamičnim interesom, je nad skupino posameznih interesov, ki se sicer lahko predstavlja kot civilna iniciativa, organizirana v civilni družbi. Interes večine posameznikov skupnosti je skupni interes. Splošni interes ni nujno tudi javni interes, slednji je širši od splošnega. Ko se javni interes institucionalira v obliko predpisa, strategije, resolucije, postane javni interes.

Teorije raznoliko opredeljujejo javni interes, javno korist. Interes je opredeljen kot posebna zveza med subjektom, ki izraža interes in objektom, h kateremu je interes

usmerjen, to je zveza, v kateri je subjekt v bolj ali manj intenzivnem razmerju do objekta. »Interesi, pravice, blaginja, usoda nikogar niso oz. nam ne bi smeli (kolikor predpisujemo in ravnamo moralno) biti ne bolj in ne manj pomembni od interesov, pravic, blaginje kogarkoli drugega.« (Mill 2003, 122).

V družbi vedno obstaja razhajanje med individualno eksistenco in splošnim življenjem. V stvarnosti države je individualnost kot eksistenca določena materialna točka, ki pa lahko deluje le s posredovanjem države. Posebna volja v splošnosti postane realnost, ko to realnost prepozna država. Človekove družbene navade so plod določenih zgodovinskih razmer, določene tradicije razmerij v družbi ter so skladne s potrebami, ki so pogojevale prav takšno družbeno ureditev. »Cilj države je splošni interes kot tak, ki v svoji vsebini zajema vzdrževanje interesov, ki so:

- abstraktna stvarnost države ali njena vsebina, ki pa je v bistvu,
- njena nujnost, če je ločena na pojmovne razlike njenih dejavnosti, ki preko državne vsebine pomenijo čvrste zakone – oblast,
- vsebina, katerih ideja (duh) je šla skozi učenje in je ideja (duh), ki sama sebe pozna in hoče. (Hegel v Marx 1980, 21)

Trditi, da obstaja nacionalni interes, obče družbeni interes, ki presega interes posameznih skupin, interes samo oklicane in za javni interes pozvane civilne družbe, se lahko postavi pod vprašaj. »Kolikor namreč izhajajo iz empiričnega dejstva, da je »splošni interes« dejansko često le ideologiziran posebni interes ali popolnoma prazna konstrukcija, opozarjajo na pomembno plat dejanskih političnih odnosov.« (Bibič 1981, 174) Nedvomno lahko posebni, parcialni, interes pridobi pomen javnega interesa. Katera sredstva se za to uporabijo, kako priti in kakšna je pot do uspeha posebnega interesa, je težko relevantno odgovoriti. Interes ima pot od posebnega do skupnega, od skupnega do družbenega, celo nacionalnega interesa, potem pa postane, v zakonodajnem organu države, javni interes.

Posebni interes, ki izhaja iz zasebnega (ne)gospodarskega sektorja, preko lobiranja lahko postane javni interes. V zadnjem stoletju je prepletenost in organizacijska soodvisnost značilnost sprememb, tako v javnem kot v zasebnem sektorju. V resnici danes skoraj vsa produkcija nastaja z internetom, z mrežami informacijskega

sodelovanja in izmenjave informacij. Proizvodnja ne more hkrati temeljiti na pretoku znanja in skušati omejevati prost dostop do njega. Danes sta delo in življenje, produkcija in reprodukcija, popolnoma prepletene, hranita se drug iz drugega.

Računalniški pristopi, mehanski računalniki, ne posegajo v zavest, v čutenje, v vedenjska ravnanja posameznikov, vrednotna ravnanja uradnikov. Svet tehnike in mehanike ni svet, ki bi bil proti človeštvu, ampak je svet, ki ima prav tako svojo logiko. Z mehaniko, informatiko, javna uprava ni več vsemogočna, nedotakljiva, in vase zaverovana uprava se odpira do uporabnika, do državljanek in državljanov, do fizičnih in pravnih oseb.

Z mehaniko postaja uradništvo bolj očem vidno, še vedno pa ne jasno in na znotraj transparentno. Značilnosti birokracije uprave so namreč:

- inherentna konzervativnost,
- nezmožnost prilagajanja,
- nezmožnost delovanja v spremenjenem okolju (Polanyi v Feketija 2003, 39).

Vse te nezmožnosti, ki so pod okriljem uradniške konzervativnosti in utemeljene z veliko resnostjo in pomembnostjo uradnikovih odločitev, se navezujejo na javni interes in se navkljub vsemu odpirajo. Uradništvo se prilagaja sodobni informacijski družbi, odziva se na način, da ohrani vrednotni pogled na izvajanje javnega interesa. Informacijska tehnologija, moderne tehnikacije, ne spreminjajo človekovo misel in njegovo lestvico vrednot.

Moderna država je v prvi vrsti država blagostanja, upravljavska država, njena osnovna dolžnost je skrb za kvaliteto življenja in za obstanek. Po Aristotelu je polis nastal zaradi življenja v revščini, državo potrebujemo zaradi dobrega življenja. Že za časa Lorenza von Steina, ki je v ospredje postavljala nauk o policiji, znanost o upravi, se nahaja misel o moralnem razvoju posameznika kot osebnosti, z umom vsebovan razvoj vseh človekovih danosti kot samoodrekanje v mejah upravne države. V pripadnosti mora človek najti samega sebe. Samo po sebi se razume, da sem sodi skrb za zavarovanje eksistenčnih predpostavk življenja posameznika, tako v smislu

ohranjanja miru, zaščite okolja in naravnega življenja, kot skrb za delo in za vsakdanji kruh.

Predstavljanje politike v teoriji pa se mora pridružiti, če naj bo filozofska praksa dojeta v celoti, se pravi v svoji svojevrstnosti, še filozofsko predstavljanje teorije na področju politike. Teorija reflektira tisto problematiko, ki se povezuje s politično prakso. (Riha 1982, 177) Filozofska praksa neposredno je politika na področju teorije, pri čemer je filozofija politika samo tako, da politiko predstavlja kot politično, za druge.

V politični filozofiji ne ponujamo znanja in tehnike, ampak razumevanje samega problema, znotraj katerega se postavljajo vprašanja, ki so usmerjena v parcialna znanja in parcialna spoznanja, kot je to politika. Politična filozofija kot znanost raziskuje in izraža svoj čas v mislih, v modrosti tistega časa. Izražata tisto, kar velja, kar je dejansko razpoznavno, v tistem času, kar fungira kot politiko in kot politično delovanje. Politika pomeni umno delovanje v skupnosti, ne samo delovanje, ampak mišljenje, misel časa v skupnosti, družbene odnose in medosebne odnose posameznika. Skupnost potrebuje posameznika, potrebuje njegovo participacijo in to ne samo v instrumentalnem smislu, torej v formalnih možnostih, temveč predvsem v dejanskem sodelovanju, tudi pomemben element demokratizacije družbe.



## **2 METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR DOKTORSKE DISERTACIJE**

### **2.1 OPREDELITEV PREDMETA RAZISKOVANJA**

Uradniki so skozi stoletja opravljali poslanstvo, niso opravljali samo delo in izpolnjevali zadane naloge, njihov poklic je pomenil nekaj več. Svetovalci vladarja, saj so delali za javno korist, v javnem interesu, za skupno dobro, za dobro države. Zgodovinsko politični okvir je v posameznih obdobjih opredeljeval in določal vsebino dela svetovalcev vladarja, in kasneje uradnikov. Zgodovina človekove misli predstavlja ključni element v razvoju poklica svetovalcev pri upravljanju države.

Za kontinentalni del zahodne Evrope in za anglosaksonski del Evrope je prepoznaven racionalizem. Racionalizem, ki je utemeljen na protestantizmu in kalvinizmu. Ena od konstitutivnih sestavin modernega kapitalističnega duha je racionalni življenjski slog, ki temelji na ideji poklica (Weber 1988, 204). Poklic je bil po Luthru tisto, kar mora človek sprejeti kot božji načrt, kateremu se mora prilagoditi, gre za pojmovanje posvetnega življenja kot naloge. Poklic je bilo potrebno razumeti kot klic nekoga v poklic, kot calling, ki ga je moral človek prepoznati in razumeti. Rezultate dela je potrebno reinvestirati, omejite je potrebno potrošnjo dobrin.

Racionalizem ni samo ekonomska kategorija. Protestantska ideologija je spremenila ekonomijo, pogled na delo. Weber je racionalizem izpeljal iz teologije, iz cerkvene organiziranosti, njihove hierarhije. Racionalizem temelji na razumu. Človek živi razumsko, ravna se po svojem razumu in sprejema odločitve, kot jih razum narekuje. »Razum, združen z resnično izobrazbo. Le-ta zagotavlja za vse življenje pravo krepost vsakomur, ki si ga pridobi.« (Platon 1995, 242)

Aristotel je v Politiki navedel, da del države predstavljajo tisti, ki vodijo državo in so organi oblasti – država brez oblasti ne more obstajati. »Voditelji morajo biti ljudje, ki imajo sposobnosti vladati in ki se posvetijo temu delu v korist drugih – lahko neprekinjeno, celo življenje ali pa samo občasno, za določeno obdobje. Potem so ljudje, ki svetujejo, kaj je v interesu države. Da bi ta svetovanja pri vladarju, ki jih

država nujno potrebuje, dobro delovale, mora obstajati določen del državljanov s političnimi vrlinami.« (Aristotel 1984, 89)

Posameznik s posebnimi vrlinami, z vrednotami in znanjem za svetovanje. »Človek vrlin je tak človek, ki zaradi svojih vrlin kot dobro dojema tisto, kar je absolutno dobro.« (Aristotel 1984, 190) Vendar tisto, kar je za državo dobro, ni slučaj, pač pa znanje in svobodna odločitev. Država je dobra, če so njeni državljani dobri in polni vrlin. »Tri stvari so potrebne, da so ljudje dobri in z dobrimi vrlinami: narava, navada in razum. Predvsem se mora človek roditi kot človek in mora imeti določene naravne lastnosti telesa in duha. Pri določenih ljudeh njihove naravne lastnosti v smislu nadarjenosti niso koristne, se pa lahko zaradi vpliva navad spremenijo.« (Aristotel 1984, 191)

Navade in razum so elementi, ki so stvar znanstvenega proučevanja. Vendar pa: » V znanosti nastopajo povsem druga določila kot v običajni zavesti in v tako imenovanem občem človeškem razumu, ki ni ravno zdravi razum, temveč tudi tisti, ki so mu privzgojene abstrakcije ter vera ali bolje rečeno praznoverje v abstrakcije.« (Hegel 1991, 66) Narava, navade in razum morajo biti medsebojno usklajeni. Ostalo pa je odvisno od izobrazbe, ljudje se učijo z navajanjem, deloma s poslušanjem. (Aristotel 1984, 190).

Navade, razum in inteligenca so osnovna platforma človeka, svetovalca. »Ostaja vprašanje, ali je treba najprej izobraziti razum ali navade, saj morata biti medsebojno kar najbolj usklajena. Enako je mogoče, da razum zgreši najboljši cilj in da navade človeka zapeljejo na napačno pot. Naravni cilj za ljudi sta razum in inteligenca, tako da se mora ustvarjanje in utrjevanje navad ravnati po razumu in inteligenci.« (Aristotel 1984, 196)

Izkušnje, utemeljene na znanju in izobrazbi, vodijo v modrost. »Modrost je v tem, da znaš nepravilne oceniti in najmanj hudo vzeti za dobro. Imamo tri vrste pameti: prva razume vse sama, druga dojema, kar razume kdo drug, tretja pa ne razume ne sebe ne drugih – prva je izvrstna, druga dobra, tretja odveč.« (Machiavelli 1966, 83)

Svetovalci vladarjev, sluge, pisarji, uradniki, javni uslužbenci, uslužbenci javnega sektorja in uslužbenci zasebnega sektorja so imeli skozi pretekla desetletja in stoletja vsak svojo pomembno vlogo. Lojalnost zaposlenega do delodajalca v zasebnem sektorju se bistveno razlikuje od lojalnosti uradnika do izvršilne oblasti, od odgovornosti do delodajalca, do ministra in do javnosti. Uradništvo se lahko razume tudi kot izvršni del izvršilne veje oblasti.

V proučevanju slovenskega državnega uradništva nas primerjava z zunanjim svetom, s preostalimi vzhodnimi državami, ki so desetletja opravljale svojo poizkusno funkcijo poti v komunizem, preko samoupravnega socializma, v duhu zakonodajalca, in zahodnim, večstrankarsko parlamentarnim sistemom, manj zanima. Pa vendar so nekatera vrednotna izhodišča primerljiva, primerljiv je še zlasti status uradnikov v primerljivih vzhodnih državah Evrope, za tako imenovano železno zaveso (kot meja le te je bila za nas Trst).

Za razumevanje odnosa družbe do državnega uradništva, za razumevanje odzivnosti uradnikov in za (ne)sprejemanje posameznih odločitev je poznavanje te teoretične usmeritve še kako pomembno. »Lenin je opravljanje državnih funkcij po večini prebivalstva in tudi po uradništvu povezoval z enostavnostjo teh funkcij. Socializem poenostavlja pomembnost in funkcijo državne uprave, omogoča da se odpravi hierarhija in da se vse reducira na organizacijo proletarcev, na razred. Specifično hierarhijo državnega uradništva je treba nadomeščati s preprostimi funkcijami nadzornikov.« (Ribarič 1983, 52). Vprašanje skupnega in splošnega, vprašanje prevladujoče moči intelektualcev nad proizvajalci, je bilo elementarno vprašanje samoupravljanja, ki se je simbolično »podrlo« v začetku devetdesetih let.

Teoretski okvir in opredelitev uradništva skozi čas, skozi prevzemanje in dojemanje pogledov na zunanji svet in v notranjost uradniške biti, je temeljni okvir za vzpostavitev politične filozofije uradništva. Misel človeka skozi čas, razumevanje razuma, pravičnosti, poštenosti, vpliv protestantizma na oblikovanje človekove biti v kontinentalni Evropi, vpliv racionalnosti in uporaba protestantske etike so v zgodovinskem kontekstu sooblikovali slovenskega državnega uradnika in ga postavile v kulturni prostor Avstroogrske države in njenih naslednic, entitet, ki so izrasle iz države na področju severozahodnega Balkana. Čeprav v Sloveniji

prisotnost protestantizma kot vere, kot vrednotnih opredelitev potrošništva, ni teoretsko prepoznana, pa se vseskozi čuti določena kulturno politična različnost od ostalih balkanskih držav in držav Mediterana.

Geografska umeščenost Slovenije med vzhodni in zahodni evropski svet, v takoimenovano Srednjo Evropo, njena zgodovina in odnos do različnih preteklih državnih tvorb, različnih družbenih ureditev, do socialističnega samoupravljanja, je pustila razpoznaven miselni pečat na slovenskem uradništvu. Kolektivna miselnost je zaviralno vplivala na posameznika, na individualistično, po značaju motivirano miselnost. Zasebna lastnina, potrošništvo, so gibalno razvoja družb, so elementi blagostanja in dobrega počutja v državi dobrega. Vrednote in politična kultura osrednje Evrope, prepoznana v pretekli državni tvorbi z nazivom Avstroograska, so imele močan vpliv na slovensko uradništvo. Politična kultura ne sledi spremembam institucionalne ureditve družbe. Tradicionalne vrednote ne omogočajo korenite družbene spremembe.

Položaj uradništva, ki ima pomembno pridobljeno vlogo v vsaki državi, se, vsaj navzven, spreminja. Teorija javne uprave vse bolj uporablja za svoje dejavnosti termin javne službe (new public service), ki jih za fizične osebe, podjetnike ter pravne osebe opravljajo organi države. Predhodnica javnih storitev je bila javno managerstvo (new public management). Poudarek je na tem, kako vnesti v javno upravo pri poslovanju, pri upravljanju, čim več filozofije zasebnega sektorja. Samozavest javnemu uslužbencu, ki zato ni več tako eminenten državni uradnik, ampak v službi državnega organa za opravljanje javnih storitev, je miselno prizadeta, omejena na opravljanje javnih storitev. Uradnik se pojavlja v vlogi dobavitelja javnih storitev, uradniku merijo rezultate njegovega visoko strokovne dela, njegove učinkovitosti.

Tudi uradniki ustvarjajo produkte, imajo razpoznavne odločitve, odločajo na podlagi javnega interesa in v javno korist, izpolnjujejo pričakovanja vse večjega števila državljanek in državljanov, ki potrebujejo za svojo kvalitetno življenjsko bivanje določena dovoljenja. Pri tem pa, ob uporabi pravnih norm, še zlasti pri bolj zapletenih in zahtevnih življenjskih primerih, stvari ne tečejo ravno gladko. Primeri in zahtevki se ne rešujejo, niso časovno primerni za reševanje in čakajo na odločitev na uradnikovi mizi. Odločitve uradnikov, vsa ravnanja javnih uslužbencev so v skladu z zakonom,

produkt, njihova odločitev pa je lahko v nasprotju s pričakovanji in željami fizičnih in pravnih oseb. Je lahko povsem drugačna od pričakovanj uporabnikov javnih storitev in izvršilne oblasti.

Ne samo vrednote uradništva, ki so sicer dane človeku, predvsem politična filozofija, pogled na svet, pogled na poslanstvo opravljanja pomembnih storitev za državljanke in državljane, je dejavnik, ki je predmet raziskave. Oblikovanje predpisa, soočanje različnih teoretskih spoznanj, znanosti in empirije, teorije in prakse, je poseben proces, ki ga sooblikujejo uradniki s podobnimi, ujemajočimi se vrednotami, in uradniki z različnimi vrednotami, z različnimi pogledi na razumevanje bistva, na razumevanje vloge človeka v danem trenutku in v danem prostoru.

Predpisi so pogosto idealizirani, nadrealni, v sebi nosijo poslanstvo, cilje, ki jih želijo institucionalno uveljaviti poslanke in poslanci, zakonodajna veja oblasti, politiki različnih političnih strank, ki so pridobili zaupanje državljanov na splošnih volitvah. »Romantični« zakonodajni pogled na realni svet je neuresničljiv, zato avtonomija visoko strokovno usposobljenih državnih uradnikov pri pripravi zakonskih aktov še ne bo tako hitro zamenljiva. Zakonodajalec (ne)zavedno, s sprejemanjem predpisov odpira nova »siva« področja normativnega (ne)urejanja življenja in hkrati dodeljuje uradnikom potrebno avtonomijo, utemeljeno na stroki ter na širokem področju individualne diskrecije.

Pravo, ki je osrednje orodje uradnikov, mora biti jasno, ustvarjati mora zaupanje med državljanke in državljani, zagotavljati mora pravno varnost, mora biti etično. Predpis mora biti uporaben in razumljiv. V primeru predpisovanja norm, omejevanja svobod mora biti enak za vse, mora biti orodje za nadzor in za morebitno nespoštovanje pravnih norm. Uradniki s svojimi odločitvami posegajo v dejansko življenje. Državljanke in državljanom, pravnim osebam nalagajo pravice, obveznosti in prepovedi.

Standardizacija upravnih postopkov je pomembna za enako obravnavo enakih primerov, za pravičnost pri obravnavi zadev, za korekten odnos do uporabnikov storitev, za časovno omejeno trajanje sprejema upravne odločitve. Procesno delovanje, projektno izvajanje nalog, merjenje rezultatov dela, samoocenjevanje so

elementi, ki so bili po teoriji new public management izpeljani iz zasebnega sektorja. Ponovno se je izkazalo, da vsadek zasebnega v javno ne daje v javnem takšne rezultate kot v zasebnem.

Zasebni in javni sektor pa ni bil in očitno ne bo, po rezultatih dela, po odnosu do stvari, do opravljanja nalog, primerljiv. Razlika med javnim in zasebnim ima visoko postavljene ločnice, zato tudi v državah z večstoletno tradicijo javne uprave, pri presajanju modelov iz zasebnega sektorja v javni sektor niso bili pretirano uspešni. Liberalizem, ki ima svoje korenine v vseh oblikah svobod, že od leta 1848 dalje, preko različnih pojavnih oblik odpira svet uradništva navzven, na javnost, na uporabnike javnih storitev.

Ni naključje, da so namizni računalniki, tako imenovani PC-ji, rezultat projekta »vojne zvezd«, da navedena tehnološka pridobitev sodobnega sveta izhaja iz vojske. Čeprav nekateri teoretiki trdijo, da se je javna uprava, prava birokracija in uradništvo, pričela v policiji, se ta teza postavlja pod vprašaj. Visoka stopnja organiziranosti, jasna in za vse prepoznavna hierarhija, najnovejše tehnologije nastajajo v tehnološko razvitih vojskah. Vojska je bila že v zametkih civilizacij segmentirana z vrsto različnih skupin »delovnih mest«, bila je disciplinirana, hierarhično urejena. Ko je vojska postala strošek, ko je bila plačana, ko so se za plačano vojsko potrebovala sredstva, so se pridobila z davki. Takrat se je pričela razvijata država kot organizacija s podobnim ustrojem za namen upravljanja dežele.

Inštrumentalna racionalnost je vsebovana v elektronskem opismenevanju uradnikov in pomeni tako sledljivost dela kot tudi vizualni vpogled v delo uradnika. Navkljub temu so v e-upravi 21. stoletja »siva« področja, kjer imajo vladavino državni uradniki. Ta »siva« področja so več ali manj nedotakljiva, oblast se prehitro menja, da bi lahko storila kaj več pri prehodu in zavestnemu ravnanju klasičnega državnega uradnika k državnemu uradniku, ki opravlja javne storitve moderne dobe. Tehnika, mehanicizem, kot razumsko poenostavljeno prenašanje zakonitosti, je ustvarjalnemu duhu tuj, vendarle je le doprinesel, da birokracija ni več vsemogočna in nedotakljiva.

Temeljne človekove pravice, osebni podatki, dostopi do internetnih strani, uporaba elektronske pošte, informacije javnega značaja, dajejo vse manj zavetja klasičnemu

državnemu uradniku (papir in svinčnik). Na tem polju, polju elektronskega poslovanja, je državni uradnik vse bolj občutljiv, iz leta v leto je bližje javnemu uslužbencu, dobavitelju javnih storitev.

Nadzor uporabe informacijske tehnologije je vseprisoten, zato se zavedamo pasti uporabe službenih elektronskih medijev v zasebne in osebne namene. Svoboda uporabe teh medijev je zašla v liberalno krizo, normativni akti ne bodo sami po sebi onemogočili ravnanj vpogleda v zasebni svet javnih uslužbencev na delovnem mestu. Kultura pisanja, spoštovanje do tistih, s katerim stopamo v odnos preko elektronskih medijev, mora biti enak kot odnos do tistih, s katerimi se dopisujemo v »klasični« korespondenci.

Sistem javnih uslužbencev, motivacija javnih uslužbencev pri izpolnjevanju javnega interesa, modeli nagrajevanja javnih uslužbencev so predmeti, ki so pri vseh oblasteh ena od programskih prioritete. Samo reševanje te problematike kaže na zapletenost razmerij med javnimi uslužbenci in izvršilno oblastjo in znotraj tega do posameznih vej izvršilne oblasti. Nenehne spremembe zakonodaje, nenehne menjave visokih funkcionarjev javne uprave, političnih nameščencev, visokih državnih uradnikov na različnih ministrstvih, niso v prid pričakovanim spremembam upravnega sistema v smeri prilagoditvi svetovni upravni ureditvi (OECD).

Za Slovenijo je vsekakor dobro, da se na področju državne uprave v zadnjih petnajstih letih ni zamenjalo veliko ministrov in državnih sekretarjev za resor javne uprave. Navkljub temu so pričakovanja uporabnikov javnih storitev bistveno večja, kot je bil vsakokratni mandatni dosežek posameznih vodilnih funkcionarjev s področja javne uprave. Navkljub nesporni politični podpori za projekte javne uprave na državni izvršni in zakonodajni ravni so spremembe v sistemu državne uprave neznatne. Zmanjšanje javne porabe ni vezano na drugačno organizacijsko strukturo ministrstev, ni vezano na zmanjšanje število ministrstev. Število ministrstev ni vezano na potrebe državljanov in poslovnih subjektov, ampak na interese političnih strank. Tudi pričakovanj za organizacijske in funkcionalne spremembe na strani političnih strank ni veliko. Obdobni volilni programi političnih strank ne kažejo velikih izzivov razen ponavljajočih se: učinkovitosti, prijaznosti, uspešnosti.

## 2.2 DOKTORSKA TEZA

Na strokovnih srečanjih zaposlenih v javni upravi so vsako leto predstavljena najnovejša praktična in teoretska spoznanja upravne znanosti. Soočena sta abstraktna teorija in neposredna operativna praksa uradovanja, postavljajo se vprašanja o smiselnosti spreminjanja razmerij znotraj državne uprave. Visoki državni uradniki vzamejo v bran obstoječe stanje, ki ga vedno ocenijo oziroma samoocenijo kot zelo dobro in zato predlog za spremembe označijo kot napad na upravni sistem. Kritika posameznega neimenovanega uradnika s strani državnega funkcionarja se označi z napadom na upravni sistem, kar kaže na to, da je potrebno teoretsko induktivno soočiti današnjo javno upravo, obstoječo prakso z dognanji domače in tuje upravne znanosti, politologije, prava in filozofije.

Glavne, teme okoli katerih je potekala raziskava, so strokovnost, profesionalnost, lojalnost, avtonomnost uradnikov znotraj javne uprave v povezavi z vladanjem ter nenazadnje razmerje med kariernimi uradniki, javnimi uslužbenci ter političnimi nameščenci, ki so vezani na mandat ministra. Odnos med politiki, političnimi strankami in izvršilno oblastjo ter vpliv političnih strank na oblikovanje politik ni temeljni problem raziskave, prav tako pa tudi ne morebitni klientalizem, nepotizem, zaposlovanje znancev, finančnih podpornikov, članov vodstva politične stranke v državni upravi.

Vladajoča predstava je, da politika političnih strank močno vpliva na delo uradnikov in uradništva. V resnici gre tu najverjetneje bolj za javno izpostavljene ekscesne primere, ki ne dokazujejo to prevladujočo predstavo. Pri pripravi predpisa, pri formuliranju pravnih norm, se vpliv političnih strank prične, ko predpis kot izdelan zakonski predlog pride do vlade, do odločanja na vladi. Pred odločanjem na vladi se o njem izjasnijo politične stranke. Strokovna javnost je v oblikovanje predpisa vključena na ravni ministrstva in kasneje v zakonodajnem postopku v parlamentu.

V doktorskem delu smo preverili tezo: *»Politična filozofija uradništva ima dolgo zgodovino, v kateri se je oblikovala v prepoznavno celoto, ki določa delo uradništva.*



*Predstavlja ključni dejavnik, ki vpliva na delovanje uradništva pri izvajanju politik. Politika v podobi javnosti in strank vpliva na delovanje uradništva veliko manj od politične filozofije.»*

V politični filozofiji uradništva izpostavljammo uradnika, posameznika, systemskega uradnika, ki pripravlja in vodi projekte oblikovanja predpisa. Posamezni systemski uradniki imajo, ne glede na resor, skupne značilnosti. Uradništvo je bilo zaradi zavedanja o prepoznavnih lastnostih v preteklosti pogosto izpostavljeno. Pod pojmom uradništva si predstavljamo strokovnjake, ki se stalno ukvarjajo s dejavnostjo upravljanja države, ki dajejo nasvete v zvezi s političnimi odločitvami, ki politike izvajajo. Do kje dovoliti in omogočiti vpliv uradništva na odločanje, je pogosto vprašanje tako v znanosti, kot v dejanski praksi.

Nastajanje predpisa, oblikovanje politik preko pravnih norm, smo sledili od pobude s strani vlade, politične stranke do sprejema predpisa v zakonodajnem organu. Predmet raziskave je uradništvo, je njihovo ravnanje, je njihovo delo pri pripravi predpisa, pri razlagi predpisa, pri soočanju različnih teoretskih in praktičnih spoznanj, pri soočanju z javnostmi; strokovnih organizacij, družb in političnih strank.

## **2.3 RAZISKOVALNE METODE**

Za preverjanje doktorskih tez so v okviru doktorske disertacije uporabljene kombinacija metod in tehnik, ki se medsebojno dopolnjujejo in omogočajo relativno kvalitetno raziskavo.

Z metodo *analize vsebine* so jasno in razumljivo opredeljene relevantni teoretični pojmi in le ti so striktno uporabljeni za pojasnjevanje istovrstnih pojmov. Poleg domačih virov in monografij, je raziskovana in uporabljena tuja literatura, znanstvene monografije, intervjuji s strokovno javnostjo, strokovni članki, kar omogoča podroben vpogled v obravnavo tematike.

Za *analizo vsebin formalnih dokumentov* je uporabljena obstoječa zakonodaja Državnega zbora Republike Slovenije, podzakonski predpisi Vlade Republike

Slovenija, pojasnila in obrazložitve zakonodajalca ob sprejemanju zakonodaje in strategije s posameznih področij, ki so jasno vodilo k javnemu interesu države. Pri tem so uporabljena tudi interna gradiva ministrstva za javno upravo, ministrstva za notranje zadeve, ministrstva za okolje in prostor.

*Analize sekundarnih virov* so uporabljene pri proučevanju človeka, svetovalca vladarja in uradništva skozi njegovo bit od helenske države (Platon, Aristotel) do beneške italijanske mestne države (Machiavelli), preko germanskih absolutističnih držav (Hegel, Weber) do socialistične republike Slovenije (Marx) in do današnje Republike Slovenije.

*Študija primera*, študija posameznih politik, je primerna za poglobljeno analizo situacije, obnašanje stranskih variabel, zunanjih subjektov (lobiji, kapital, politike), za katere morda sprva nismo pričakovali, da bodo vplivale na nek povsem konkreten in določen družbeni problem, na povsem evidentno družbeno situacijo. Študija primera je kvalitativna metoda, uporablja se za izdelavo priporočil o bodočem ravnanju, o bodočem izvajanju politik. Študija primera je sestavljena iz podrobnega opisnega dela, nadalje se je primer klasificiral in razložil ter ocenil. Vrednotile so se prednosti in slabosti določenega praktičnega ravnanja v konkretnem primeru. Običajen namen študije primera je ugotoviti vzroke težav v praktičnem ravnanju in kako jih odpraviti.

*Anketa* z vprašanji zaprtega in odprtega tipa je uporabljena za pridobitev subjektivnih pogledov na proces oblikovanja predpisa na vseh ravneh kreiranja zakonodajne materije. Anketa o zadovoljstvu uporabnikov storitev v javni upravi, primeroma v Agenciji Republike Slovenije za okolje, z vzorcem anketiranih, je nazoren vpogled v delovanje uradništva na uspešnost, samozadovoljstvo in učinkovitost javne uprave ter hkrati povratna informacija o funkcioniranju predpisa v realnem svetu. Pri tako zastavljenih ciljnih raziskave je anketni vprašalnik nezadosten. S kvalitativnim družboslovnim intervjujem so preverjeni empirični podatki raziskovalca in nadgrajeni s podatki izpraševanca, ki je aktivni soudeleženec intervjuja, izpraševalec in izpraševanec si delita izkušnje uradnika.

Kako uradnik v postmoderne družbi razume svet? Kako zadržati, ohraniti uradnikovo individualnost? Kako priti do relevantnih podatkov o uradnikovi miselnosti, načinu

razmisleka in prav posebnega ravnanja? Kot najbolj primerna oblika proučevanja uradnikov je bila metoda *družboslovnega intervjuja*, kjer smo na enaka vprašanja enako usposobljenih, s podobnimi izkušnjami, z enako stopnjo izobrazbe, z nadzorovanim in usmerjenim pogovorom prišli do relevantnih podatkov. Antropološki pristop in metoda intervjuja je bila najbolj primerna metoda za proučevanje norm, vrednot, odnosov, hierarhije, dogodkov v katerega so vpeti posamezniki, s poklicem uradnik.

Pri uporabi metod izhajamo iz prepričanja, da je najbolj primerna raziskava tista, pri kateri uporabimo več metod. Metodologija je odraz družbenega in političnega okolja, v katerem poteka raziskava, uporabljen je pogled insiderja, metoda opazovanja z udeležbo, induktivna metoda, pogled od znotraj v povezavi z logičnim sklepanjem uradnika v slovenski državni upravi, pogled praktika. Metoda *opazovanja z udeležbo* ima prednosti v neposredni komunikaciji med »svojimi«, v večji stopnji zaupanja do sogovornika. Nepristranske udeležbe si lahko predstavljamo zgolj v virtualnem svetu, ko drugi udeleženci ne bi vedeli za naše »oko«. Slabost opazovanja z udeležbo je splošno razumevanje sogovornika, kar predstavlja miselno oviro po postavljanju vprašanj, ki bi jih postavil nekdo od zunaj.

## **2.4 STRUKTURA DOKTORSKE DISERTACIJE**

Doktorska disertacija obsega 5 osrednjih vsebinskih sklopov:

- teoretični filozofski okvir, ki se nanaša na zgodovino politične misli, na modrost in resnice in uradništvo skozi različna zgodovinska obdobja,
- teoretični pogled na uradništvo z vidika vrednot, morale, etike, pravičnosti, odgovornosti, lojalnosti,
- razvoj uradništva, upravne paradigme, prenos upravljalskih dobrih praks iz zasebnega (realnega) v javni sektor,
- vpliv informacijske tehnologije, procesnega vodenja in standardov na modernizacijo državne uprave,

- študija primerov priprave predpisov, od zasnove, od pobude do sprejema v izvršni veji oblasti in v zakonodajni veji oblasti s poudarkom na vplivu političnih strank in javnosti na oblikovanje pravnih norm.

V današnjem času, v času informacijske tehnologije, ki sama po sebi globalizira svet in ga odpira vsemu človeštvu, ni mogoče parcialno obravnavati življenja, produkcije, reprodukcije, saj se med seboj prepletajo in napajajo drug iz drugega. Delo in življenje, vezano na človeka, na človekova ravnanja, še zlasti na vrednote, se skozi čas le delno spreminja. Odsev časa je odsev političnih ravnanj, politična ravnanja vplivajo na delovanje uradnika, na njegove vrednote, na politično filozofijo.

### 3 URADNIŠTVO V ZGODOVINI POLITIČNE MISLI

Položaj človeka in državljana je v vsakem političnem sistemu temeljno vprašanje, saj je posameznik subjekt/objekt politične oblasti in političnih odnosov. Politična misel težišče postavlja v razumevanje kompleksnosti naporov za širitev dobrega, za uveljavljanje človekovih pravic, političnih svoboščin in vseh oblik svobod. Politične ideje posameznih zgodovinskih obdobj, razumevanje države, razumevanje odnosa države v odnosu do posameznika, do državljana, so se razvijale in dopolnjevale. Razvoj političnih idej pa ima vseskozi navezavo na pravičnost. Kako pravičnost<sup>3</sup> posameznika postaviti v razmerje do: oblasti, vladanja, bogastva, politične moči, slave, potrošništva? Cilj v boju za politično moč, za pridobitev oblasti, posveča sredstva, z osvojitvijo cilja se hkrati pridobi moralno superiornost. V ljudstvo je vgrajen čut za dobro in slabo sočloveka, ljudstvo predstavlja varuha morale.

Od prvih oblik organiziranih skupnosti dalje so filozofi razmišljali in razpravljali o vzrokih, vsebini, smotrih, življenja posameznikov v politični skupnosti, iskali so povezave med ljudmi, sprva svobodnimi državljani in oblastjo. Oblast nad ljudmi se skozi zgodovino spreminja. Pridobivanje, utrjevanje in ohranjanje oblasti, metode ki se jih poslužujejo vladarji, prvi državniki pa so si podobne ne glede na čas njenega dogajanja. Oblast nad ljudmi, upravljanje z ljudmi je predmet politološke znanosti. Politična osveščenost človeka je odraz časa, je odraz človekove emancipacije. Navkljub različnim oblikam svobod je posameznik vezan na svojo državo, etično in pravno državo, državo dobrega. Temeljni motivi politične misli so v razumevanju oblasti nad človekom predstavljen po filozofih. V ospredju je predstavitev tistega dela politične misli, ki je vezana na človeka, na posameznika, ki svetuje politični oblasti: vladarju, predsedniku, cesarju, kralju ... Projecirano je stanje svetovalcev prvim državnikom skozi njihov um, njihovo razumevanje sveta in skozi stvarnost vladanja.

---

<sup>3</sup> »Torej je cilj pravičnosti kot poštenosti v pomenu političnega koncepta praktičen in ne metafizičen ali epistemološki. Ne predstavlja se kot koncept pravičnosti, ki je resničen, ampak kot koncept, ki lahko služi za osnovo utemeljenega in želenega političnega dogovora med državljani kot svobodnimi in neakopravnimi osebami. Ko je ta dogovor enkrat čvrsto zasidran v običaj političnih in družbenih stališčih, zagotavlja dobro vseh posameznikov in združenj v pravični demokratični ureditvi.« (Rawls v Avineri in de-Shalit 2004, 184)  
»Pravičnost in poštenost skuša razsoditi med omenjenima nasprotnikoma tradicije: prvič, s predložitvijo dveh načel pravičnosti, ki naj služita kot vodili, kako naj temeljne institucije udejanjajo vrednote svobode in enakosti, in drugič, z natančno opredelitvijo stališča, s katerim se ti načeli bolj kot druga znana načela pravičnosti kažeta kot ustrezni naravi demokratičnih državljanov, razumljenih kot svobodne in enokopravne osebe.« (Rawls v Avineri in de-Shalit 2004, 181)

Moderna politična misel povezana z birokracijo, ki je v pomoč vladarju pri upravljanju in krepitvi državne oblasti. Absolutistične države, ki niso bile pretirano vezane na cerkvene vezi, so zgradbo državne oblasti zasnovale na pravicah posameznikov, pravicah lastnikov zasebnega premoženja v odnosu do oblasti. Nastanek, širitev in propad države, sredstva, človeški viri, s katerimi se ohrani oblast, je postalo predmet znanstvenega proučevanja. Oblast mora biti dinamična, centralizirana, z jasno hierarhijo. Politika proučuje razmerja med ljudstvom in oblastjo, med organi oblasti. Politika nima samo svoje logike, v politiki je etika, morala posameznikov, filozofija.

Pot od dobrega v politiki do človekovih političnih pravic je pot od mestnih držav do današnjega globaliziranega, v različnih oblikah demokratiziranega, brezmejnega sveta. To pot hodi posameznik, družina in družba, umeščen v kulturni in politični prostor. »Vidimo namreč, da ljudje k tistemu, kar jih vodi k cilju, ki ga ima vsakdo pred sabo, to je k častem in bogastvu, hodijo vsak po svoje: ta obzirno, oni burjasto, ta nasilno, oni zvijačno, ta potrpežljivo, oni prav narobe; in vsakdo po teh različnih poteh lahko pride do tja.« (Machiavelli 1966, 64)

Trud za razumevanje primernih vlog in odgovornosti državljanov do svoje skupnosti sega v filozofijo antične Grčije. Filozofija je odraz določene družbe, ni nekaj abstraktnega, stalnega. Zgodovina koncepta državljanstva je v zahodni politični misli videna kot nedokončan dialog med idealom in realnostjo, med osebami in stvarmi. Po Pocock-u je klasično državljanstvo tisto, ki se najbolj izrazi v idealu, kar je bilo najprej prepoznano v Aristotelovi Politiki. Grška filozofija dobre države odseva religiozno podstat tedanje družbe. (Pocock 1995, 46) Nietzsche trdi, da filozofija pri Grkih ne najde izvora, temveč okolje, ambient, priljudno vzdušje. Filozofi<sup>4</sup>, modreci, svetovalci vladarja, so pomembni akterji soustvarjanja politike, so intelektualci, ki imajo znanja o upravljanju države.

Svobodni člani skupnosti so vpleteni v delo polis in v svetovanje vladarju. Z delom v polis človek pridobi svojo polno individualnost. Ker so ljudje aktivna moralna in

---

<sup>4</sup> »Ko bo to jasno, potem se bo moč braniti s tem, da pokaževa, kako nekaterim ljudem po naravi pripadata filozofija in vodstvo države, medtem ko je za druge boljše, da se ne ukvarjajo s filozofijo in vodstvom države, temveč se podredijo vladajočim.« (Platon 1995, 166)

družbena bitja, ki se ukvarjajo s konceptom življenja, iščejo višje cilje ter to počnejo v potrjevanje svojega jaza. Državljeni se predvsem ukvarjajo s cilji, ki jih želijo doseči v družbenem življenju ter se kot družbena bitja ukvarjajo z zadevami gospodarstva toliko, kot je to potrebno za njihovo prepoznavnost v političnem življenju, v življenju skupnosti. Aktivna pripadnost skupnosti pomeni pri Aristotelu obveznost biti aktiven član skupnosti, je kot sredstvo za doseg cilja. Biti aktiven državljan je že cilj sam po sebi. S svobodo si je človek v antični Grčiji pridobil sodelovanje v delu in upravljanju družbe.

Obstaja tudi alternativni pogled, ki ga je Pocock izsledil v rimskem pravniku Gaju. Gaj je koncept državljanstva predstavil kot politično bitje, kot koncept pravnega bitja, ki obstaja v svetu oseb, dejanj in stvari. Koncept stvari je tisti, ki naredi to razliko. Za Gaja ljudje reagirajo v osnovi na stvari, ker so njihova dejanja osredotočena na pridobivanje ali vzdrževanje lastništva stvari. Oseba kot državljan je najprej poskrbel za dejansko lastništvo stvari, ter šele potem, s pravnimi dejanji, ki zadevajo te stvari – lastnina, pravice, obveznosti, tudi za formalno lastništvo. V tem pogledu je svet stvari postal realnost, medij, skozi katerega so človeška bitja živela svoja življenja in tako skozi ta koncept svoja življenja tudi formaliziran.

Državljanstvo je postalo pravni status, ki se ga za to povezuje z določenimi pravicami, predvsem z lastniškimi pravicami, ne pa še z moralnimi in političnimi pravicami in svoboščinami. Grški državljan je živel v svetu čistih medosebnih stikov, živel je v svetu dejanj in besed, govorov, vojn. Rimskega državljanstva je zaznamovalo pravo, živel je v svetu stvari, ljudi in dejanj. Dosti kasneje je Rousseau, ki je sledil Aristotelovemu sporočilu, definiral državljanstva kot tistega, ki z družbeno pogodbo s skupnostjo deluje v dobro družbe in uma. Državljanstvo je pot v življenju, ki vključuje predanost družbi in njenim članom, kjer imajo državljeni veliko vlogo v javnih zadevah. V različnih skupnostih se državljan odloči, na podlagi več ali manj jasne razpoznavne stvari, kaj je zanj prav, kaj je pravično za skupnost.

Mill si je zamislil sodelovanje državljanstva kot vitalno in potrebno komponento demokratične vlade. Millova Dobra vlada je odvisna od kvalitete ljudi, ki sestavljajo družbo, kateri vlada. (Mill 2007, 47) Kar velja pri Millovi teoriji kot najbolj sporno v liberalnem kontekstu, je mišljenje, da naj bi bili ljudje z večjo izobrazbo in posledično

večjimi sredstvi upravičeni do večjega števila glasov, ker so prav zaradi svoje višje stopnje izobrazbe preudarnejši, bolj razsodni in oprezni ter zato bolj poklicani k odločanju kot tisti z manjšo izobrazbo.

S svojo zahtevo po višjem številu glasov za izobražence se je presenetljivo približal Platonovemu stališču o privilegiranih filozofih (vladavina filozofov, vladavina ekspertov, vladavina modrecev). Menil je, da če ima človek določeno sprejemljivo količino zdrave pamet in izkušenj, je njegov lasten način, kako bi si uredil eksistenco, najboljši, ne zato, ker bi bil ta na sebi najboljši, temveč zato, ker je to storil na zanj značilen način. Participacija državljanov pri javnih stvareh daje tem stvarjem legitimnost, družbeno sprejemljivost, sprejemljivost za čimširši krog ljudi.

Miller je prepričan, da filozofom, modrecem, ni dana nekakšna posebna vrsta spoznanja, nedostopna drugim ljudem. »Njihovo razmišljanje in sklepanje ni nič drugačno kakor pri drugih, tega se lotevajo bolj kritično in sistematično. Ker je zanje manj stvari samoumevnih, se vprašujejo, ali so naša prepričanja medsebojno združljiva, ali so podprta z dokazi in kako jih je mogoče, če sploh, vključiti v splošni nazor«. (Miller 2003, 21) Upravljanje države ne more biti samoumevno. Preveriti moramo običajne modrosti in raziskati alternativne možnosti. Čeprav vrhovna oblast počiva v rokah izvoljenih predstavnikov ljudstva, je vsakodnevno upravljanje stvar uradnikov. Naloga državljana po Schumpetru ni neposredno odločanje o problemih, temveč je njegova naloga izbrati voditelje, ki jih ga bodo zastopali pri reševanju problematike, s čimer bodo participirali na oblasti.

Zamisliti se je potrebno na nenaključno povezavo med duhom protestantizma in praktično politično in civilno ureditvijo, gospodarsko uspešnostjo kapitalizma povsod tam, kjer je protestantizem prevladujoča nacionalna religija, kot to opredeljuje Weber v Protestantski etiki in duhu kapitalizma. Neizpodbitno dejstvo namreč je, da je za splošno blagostanje, za enako obravnavo državljanek in državljanov v odločanju o pravicah in obveznostih in za pravno varnost bolje poskrbljeno v državah, kjer je prevladujoča religija protestantizem.

Veroizpoved, vrednote in ravnanja intelektualcev imajo vpliv na poklicni status posameznikov v družbi. Duh protestantizma, njegov calling kot klic v poklic, se



odraža v mislih Bergsona. Navaja, da je zanimivo dejstvo, da kolikor bolj sporna je vrednost kakega poklica, toliko bolj se tisti, ki ga opravljajo, nagibljejo k temu, da bi se imeli za njegove svečenike in zahtevajo, naj se ljudje klanjajo njegovim skrivnostim. »Pri koristnih poklicih je očitno, da so namenjeni občinstvu; tisti, katerih korist je bolj dvomljiva, pa morajo svoj obstoj upravičiti samo z domnevo, da je občinstvo zaradi njih.« (Bergson 1989, 107). Obstaja tudi poklicna logika, se pravi način umovanja, način mišljenja, način retorike, pisnega izražanja, ki se jih človek nauči v nekem okolju in je prava za to okolje in napačna za drugo okolje.

Poklicna logika, strukturiranje poklicev, znanj in z njimi povezana racionalizacija je pot v novo družbo, v organizirano kapitalistično družbo tudi na področju uradništva. »Racionalističnim težnjam je pomenilo veliko pomoč razlikovanje med videzom in resničnostjo, razlikovanje, ki je čutnim izkušnjam prisojalo učinke zunanjih vzrokov. Zaradi tega je teorija, potrjena z »institucijo«, pri iskanju naravnega reda, prekosila opazovanje.« (Hollis 2002, 44) Racionalizacija je sama po sebi vezana na razum, na logiko, manj pa na emocijo. Slednje ni mogoče izvzeti, saj vrednote in čutne zaznave neposredno, po človeku, vplivajo na racionalno mišljenje.

Weber je zelo povezan s strukturnim pristopom za upravljanje in nadzorom človeškega obnašanja v organizaciji. Opisal je upravno, organizacijsko strukturo ter jo okarakteriziral s hierarhijo oblasti, zakonodaje, veljavnih pravil in postopkov ter formaliziranih pozicij s fiksiranimi dolžnostmi ter povedal, da bo takšna struktura pripeljala do predvidenega in učinkovitega dela. Hierarhija, red sta najprej prepoznani v vojski, za varnost ljudi in premoženja pa se iz vojske kasneje izloči, v različnih pojavnih oblikah, policija.

Civilizacije, družbe so se v različnih delih sveta samostojno in avtonomno razvijale in se šele v srednjem veku z razvojem trgovine, trgovanja med narodi, osvajanja novih dežel, »soočale« med seboj. Najzgodnejša, sumerska, se je razvijala v dolinah rek Tigris in Evfrats v smeri proti perzijskemu zalivu. Naslednja za zahodno Evropo še kako pomembna je judovsko-grško-rimska civilizacija. Na vzhodu velja omeniti tako kitajsko kot tudi indijsko civilizacijo. Na zahodu pa azteško, majevsko, inkovsko civilizacijo. (Heady 2001, 154 - 155)

Nash (1969) se je v delu *The Vistas of History* prvenstveno osredotočil na zgodovinska razmerja med civilizacijo in upravo. Pod izrazom civilizacija je interpretiral stopnjo razvoja družbe in novodobne uprave ter jih povezal z organizacijskimi strukturami in tehnikami vladanja, upravljanja države. Pri tem je lahko vladanje uspešno le, če je zadostno uravnoteženje med kulturnimi dosežki in razvojem organizacijskega ogrodja družbe. Strinja se da pretekle in sedanje izkušnje poudarjajo povezavo med kulturnim napredkom in pridobitvami upravne razumnosti, preudarnosti.

- **Platon**

Svetovalci vladarja niso bili naravnani v njihovo lastno korist, temveč so vsi delali, predlagali in ukrepali v prid tistih, ki so jim bili namenjeni, pri čemer so zmeraj gledali na korist šibkejšega in ne močnejšega. Za svojo svetovalsko delo so prejeli njihovemu statusu primerno plačilo. »Nihče noče prostovoljno opravljati oblastnih funkcij in pomagati zdraviti tuje nesreče, temveč zahteva plačilo; kajti kdor hoče svojo spretnost dobro uporabljati, nikoli ne ravna in ne zapoveduje sebi v prid, če zapoveduje v skladu s svojo spretnostjo, temveč v prid tistega, ki mu je zaupan. Zato je potrebno za vsakega, ki naj prevzame to ali ono uradno mesto, plačilo: denar in čast ali kazen, če hoče.« (Platon 1995, 28)

Ko bi namreč obstajala država dobrih, bi se prepirali o zavračanju javnih služb, kakor so se v antični Grčiji prepirali o opravljanju javnega dela. Jasno se je pokazalo, da pravi vladar v resnici ni rojen za to, da skrbi za svojo korist, temveč skrbi za korist vseh pripadnikov skupnosti. Zato bi vsak pameten človek raje gledal, da mu korist prinašajo drugi, kakor da bi se sam trudil za njihovo korist.

Že v antiki so pisci o državi utemeljevali, da za vodenje polis niso primerni ljudje, ki niso izobraženi in ki vedo o splošnih stvareh malo, ki nimajo izkušenj. Prav tako niso bili primerni ljudje, ki so samo teoretizirali, ki se niso ukvarjali s konkretnimi dejavnostmi, ki niso bili praktiki in niso imeli stika z dejanskim življenjem. Vladarjevi svetovalci morajo biti pripravljene, da povedo mnenje, ki ga o neki stvari imajo. Mnenja morajo biti utemeljena na znanju in na izkustvu, sicer so brez vrednosti. Celo najboljša mnenja so slepa, če jih ni mogoče uporabiti v stvarnem življenju.

Razum, združen z dejansko izobrazbo, zagotavlja za vse življenje pravo krepost vsakomur, ki si ga pridobi. »Zato je naloga filozofov, ki državo ustanavljajo, da prisilijo po naravi najboljše, da se posvetijo znanosti, ki smo jo imenovali najvišjo, to se pravi, da se naučijo gledati dobro<sup>5</sup> in krenejo po oni poti k svetlobi. Ko pa pridejo tja in jo vidijo, potem jim ne smemo več dovoliti tega, kar jim je zdaj dovoljeno.« (Platon 1995, 211)

- **Aristotel**

Mediterska mesta, mestne države so imele povsem drugačno politično bitnost kot orientalska despotstva in njihove upravne oblasti. Klasični grški polis kot antipod prejšnjim skupnostim je v osnovi spremenil teorijo in prakso vladanja. Aristotel ugotavlja, da morajo določene lastnosti pri svetovalcih vladarju obstajati vnaprej, določene lastnosti pa mora vladar šele ustvariti.

Tako si lahko zamislimo idealno državno ureditev, v resnici pa so glavni elementi državne ureditve v ljudeh, ki so oblast. Vendar – tisto, kar dela državo dobro, ni slučaj, pač pa znanje in odločitev svobodnih državljanov. »Država je dobra, če so njeni državljani dobri in polni vrlin. Vsi državljani imajo pravico sodelovati v državni upravi. Raziskati je treba, kako se v človeku porajajo vrline. Če je možno, da imajo vsi državljani vrline, vendar jih hkrati nekateri posamezniki nimajo, potem je sklepati, da so vsi državljani - če je vsak posamezni državljan dober<sup>6</sup> – tudi takšni«. (Aristotel 1984, 190)

---

<sup>5</sup> »Ideja dobrega je največje spoznanje. Šele po njej dobijo pravičnost in druge kreposti svojo vrednost in korist. Zdaj dobro veš, da hočem ravno to povedati in poleg tega tudi to, da mi te ideje ne poznamo dobro, če pa brez nje vse drugo še tako dobro poznamo, nimamo od tega nobene koristi, prav tako ne, kakor je nimamo od posestva, ki ni dobro. Mnogim ljudem je ljubše imeti opravka z navidezno pravičnostjo in lepoto kakor z resničnostjo, da raje samo navidezno pravično in lepo ravnajo in da so tudi sami raje le navidezno pravični in lepi. Narobe pa se pri dobrem nihče ne zadovolji samo z videzom, temveč vsakdo hoče dobro tudi v resnici imeti in se za videz sploh ne meni.« (Platon 198, 199)

<sup>6</sup> »Tri stvari so potrebne, da so ljudje dobri in vrli: narava, navada in razum. Predvsem se mora človek roditi kot človek in ne kot kakšno drugo bitje in nadalje – imeti mora določene naravne lastnosti telesa in duha. Pri določenih ljudeh njihove naravne lastnosti (*op.: v smislu nadarjenosti*) niso koristne, saj se zaradi navade lahko spremenijo. Zaradi navade se določene naravne lastnosti lahko spremenijo tako na slabše, kot na boljše.« (Aristotel 1984, 191)

Po Aristotelu predstavljajo državo tisti, ki jo vodijo in so organi oblasti – država brez oblasti ne more obstajati. »Oblast morajo voditi in upravljati ljudje, ki so sposobni vladati in ki se posvetijo temu delu v korist drugih – lahko neprekinjeno ali pa le občasno. Poleg njih so še tisti, ki svetujejo (kaj je v interesu države), uradniki in tisti, ki rešujejo pravne spore. Da bi te službe, ki jih država nujno potrebuje, dobro delovale, mora obstajati določen del državljanov s političnimi vrlinami.<sup>7</sup>« (Aristotel 1984, 89)

Politične vrline so etične vrline, ki jih predpostavlja in zahteva poklic svetovalca vladarja. »Državljeni s političnimi vrlinami svetujejo, opravljajo javne storitve za državo, kar velja tako za moške kot za ženske. Nevaren je Sokratov način vzpostavljanja oblasti, ki predvideva, da so na oblasti vedno isti ljudje. Zlahka to postane vzrok upora – tako pri ljudeh brez vrednot, še posebej pa pri pogumnih in razboritih značajih. Zdi se logično, da je Sokrat prisiljen zagovarjati vedno iste ljudi na oblasti, saj bog ne trosi zlata enkrat v duše nekaterih, drugič v duše drugih, pač pa vedno v duše enih in istih. Sokrat pravi, da bog pri rojstvu v duše nekaterih da zlato, v duše drugih srebro, v duše bodočih podjetnikov in kmetov pa baker ter jeklo.« (Aristotel 1984, 31) Vendar tega bog ne stori za vedno in samo za te ljudi, z novimi ljudmi so te vrline tudi znotraj njih.

Aristotel jasno pove, da mora biti naročilo za delo eksaktno, da mora naročnik natančno vedeti kaj naroča in da samo v tem primeru pričakuje izpolnitev naročila in lahko dobi tisto, kar je dejansko naročil. Vladar mora vedeti, kaj želi, mora vedeti, kaj vprašati in mora vedeti, kaj pravzaprav sprašuje. »Približno je to vse, kar morajo vedeti sužnji, gospodar pa mora vedeti, na kakšen način se sužnje izkorišča. Biti gospodar ne pomeni pridobivanja sužnje, pač pa znanje, kako jih uporabiti. Tovrstno znanje ne vsebuje nič veličastnega ali vzvišenega – kar mora suženj delati, to mora gospodar znati ukazati. Tisti, ki jim ni treba skrbeti za take neprijetne posle, to prepustijo nadzornikom, sami pa se ukvarjajo z državnimi posli ali s filozofijo. Veščina pridobivanja - če je pridobivanje upravičeno, se razlikuje od prej omenjenih

---

<sup>7</sup> »S pomočjo vrlin se človek prebije čez bolezen, siromaštvo in čez druge nesreče, a prva sreča se najde v nasprotnem. V mojih razpravah sem podal definicijo takega človeka: človek, poln vrlin, je tak človek, ki zaradi svojih vrlin kot dobro dojema tisto, kar je absolutno dobro. Razumljivo je, da mora biti tudi njegovo obnašanje absolutno dobro – v soglasju z vrlino. Ljudje zato menijo, da so zunanje dobrine vzrok sreče in to je enako, kot če bi rekli, da je lepa glasba taka zaradi lire in ne zaradi umetnosti.« (Aristotel 1984, 190)

(op.: državnih poslov in filozofije) in ima skupne točke z večino vojskovanja ali lova. Toliko in tako o sužnju in gospodarju.« (Aristotel 1984, 11)

Starešine, kot voditelji manjših skupnosti, morajo biti pomembni ljudje, dovolj izobraženi in z zadostnimi vrlinami, da so koristni za državo. Za Aristotela je vseeno vprašljivo, če je dobro, da do konca življenja isti ljudje odločajo o pomembnih stvareh. »Um se stara tako kot telo. Nevarnost je v staranju uma, čeprav imajo starešine izobrazbo in izkušnje, da v njih zakonodajalec, kot v dobre ljudi, nima več zaupanja.« (Aristotel 1984, 45)

Vprašanje menjavanja svetovalcev je bilo skozi zgodovino uradništva vedno prisotno. Vsak vladar si izbere svoj krog svetovalcev, modrece, intelektualce, ki jim zaupa. Zaupanje in lojalnost, znanja in izkušnje, politične vrline, so tisto, kar potrebuje vladar za sprejemanje političnih odločitev. Zato ni toliko pomembno isti nabor ljudi, kot je pomembno enaka kvaliteta znanj in izkušenj svetovalcev vladarja.

Znanja in izkušnje se z delom in učenjem pridobivajo. Brez naravnih lastnosti, prirojenega talenta in razuma je težko svetovati vladarju. »Potrebne so naravne lastnosti, navada in razum. Ostaja vprašanje, ali je treba najprej izobraziti razum ali navade, saj morata biti medsebojno kar najbolj usklajena. Enako je mogoče, da razum zgreši najboljši cilj in da navade človeka zapeljejo na napačno pot. Tudi tukaj – tako kot pri vseh ostalih stvareh – je pomembno, da ima obstoj svoj začetek in da je cilj tega obstoja začetek nekega drugega cilja. Naravni cilj za ljudi sta razum in inteligenca, tako da se mora ustvarjanje in utrjevanje navad ravnati po razumu in inteligenci.« (Aristotel 1984, 196)

Katere so torej vrline, s katerimi moramo uskladiti svetovalci vladarja svoje delovanje? Aristotel razlikuje vrline značaja in umske vrline. »Prve vključujejo to kar si predstavljamo z moralnimi vrlinami – pogum, velikodušnost, pravičnost in tudi taka nagnjenja, kot so določena samozavest, primerna stopnja razkazovanja in duhovitosti; druge vključujejo take stvari, kot so vedenje, razsodnost, praktična modrost. Ljudje se razlikujejo od drugih živali<sup>8</sup> s tem, da imajo razum in moč

---

<sup>8</sup> »Nesmiselno je iskati vzporednice pri živalih, da bi dokazali, da ženske lahko opravljajo ista dela kot moški, saj pri živalih ni gospodinjstva.« (Aristotel 1984, 191)

mišljenja. Ljudje imajo v sebi nekaj božanskega, kar imenujemo um in naš um je božansko v nas. Resnično, vsak od nas je dejansko um, ker je ta naša najvišja in najboljša prvina. Biti uspešen v življenju terja angažiranost in umsko prizadevanje.« (Aristotel 1984, 191)

Država je skupnost državljanov in državljan po Aristotelovem mnenju ni določen z ničimer drugim kot z udeleženo v politični službi. Državne zadeve naj bi vodili njeni svobodni državljanji neposredno, participacijo pri političnem odločanju naj bi imeli vsi svobodni državljanji. Vsak svobodni državljan mora biti član skupščine ali posvetovalnega telesa ljudstva, voliti ga je mogoče za različne državne službe, kar vključuje finančna in vojaška imenovanja, sodstvo.

Temeljno načelo demokratične ustave je svoboda. Ena od oblik svobode je izmenično vladati in biti vladan. Druga oblika je živeti, kakor si kdo želi; saj ljudje pravijo, da je to cilj svobode, kajti ne živeti tako, kot si kdo želi, je znamenje sužnja. Vendar je svoboda v Aristotelovi državi resno omejena. Je posebna pravica svobodnih državljanov. Velika večina moškega prebivalstva v stari Grčiji, v sužnjelastniškem družbenem redu, ni imela državljanstva. Položaj žensk je bil še slabši. »Ženske so brez svobode. Kdor kot človek po naravi ne pripada sebi, ampak komu drugemu, je suženj po naravi. Če je človek predmet posesti, pripada drugemu – in predmet posesti je orodje, ki pomaga pri delovanju in je ločljivo od svojega lastnika.« (Barnes 1999, 95)

- **Machiavelli**

Vrednote uradnikov, nespremenljivi del, je zgodovinsko pogojen z večnimi resnicami o človeku; njegov spremenljivi del je odsev časa v katerem živi, vrednot in navad ter obstoječe kulture družbe. »Florentinski mislec je namreč prepričan, da se človeška narava skozi zgodovino v ničemer ne spreminja, da se v enakih situacijah ljudje enako obnašajo. Odtod njegovo zanimanje za historiografijo in sklicevanje na antično zgodovino, tudi ko govori o najaktualnejših dogodkih.« (Machiavelli 2003, 242) Vladar je bil, po verovanju, posvetni predstavnik Boga na zemlji.

Splošno sprejeto mnenje je za empirične znanosti značilno, da uporabljajo induktivne metode. Rezultati opazovanj ali eksperimentov vodijo k splošnim sklepom v obliki hipotez in teorije. Problem indukcije je vprašanje veljavnosti ali resničnosti splošnih stavkov, ki temeljijo na izkustvu, kot so hipoteze in teoretični sistemi empiričnih znanosti. V navajanju primerov, s katerimi Machiavelli ponazarja situacije, o katerih razpravlja, in dogodke, s katerimi utemeljuje svoje sklepe, prevladujejo dogodki, ki jim je bil sam priča. Temu dodaja še primere iz zgodovine. Machiavellijeva metoda dosledno pozitivistična<sup>9</sup>, kar je značilno za metodološko orientacijo humanistov je sploh prosta vseh abstraktnih in sholastičnih špekulacij, kakor tudi vsega nepotrebnega historicizma (zgodovinskost). »Ne gre za poti in sredstva, temveč za državni interes, ki pogojuje tudi izbiro sredstev.« (Machiavelli 1966, 71)

»Machiavelli se očitno sam zaveda, da bodo njegovi nasveti, kako naj vladar ravna, zbudili perpleksnost in da bodo naleteli na odpor, že zato, ker nasprotujejo uveljavljenemu načinu pisanja o vladarju in o državi ter predstavljajo pravcati prelom s pogledi, ki jih je posvetila tisočletna tradicija.« (Machiavelli 2003, 262) Drugačen pogled od Platona in Aristotela, od srednjeveških mislecev in humanistov, na katere je gledal kot na sodobnike. Vsi so pristopali k razpravljanju o politiki z idealističnih vidikov, ki se jim on odločno odpoveduje. Vsebinsko Vladarja si je mogoče predstavljati v dvoje tem: kako priti na oblast in kako se na oblasti obdržati.

Sredstva uporablja kot tehnokrat in kot praktik, zanima ga učinkovitost uporabljenih sredstev. »Z omejitvijo na tehnični vidik vladanja pač odpade vsako vrednotenje sredstev, merodajna je le njihova učinkovitost pri zasledovanju določenega cilja. In nasveti, ki jih svetovalec daje vladarju s tega vidika, ne dopuščajo oklevanja, spoznanja, ki si jih je pridobil ob izkušnjah s podobnimi dogodki in ob nenehnem branju starodavnih virov.« (Machiavelli 2003, 265) »Posreduje jih z apodiktično<sup>10</sup> gotovostjo naravoslovca, ki govori o odkritjih, do katerih se je dokopal po najzanesljivejši poti in katero vedno lahko tudi dokaže. Tako se Machiavelli zapiše med pionirje nove znanstvene metode; ko začne odkrivati »tisto, kar je dejansko res«

---

<sup>9</sup> Značilnosti pozitivizma: naj bi se držal principa realnosti, prizadeva si po ugotovitvi tistega, kar je koristno za družbo; njegova miselnost mora biti natančna; poudarja in relativizira povezanost pojavov; njegova misel je holistična.

<sup>10</sup> Ki izraža logično nujnost ali neposredno gotovost apodiktično prisl.: apodiktično kaj trditi; sodbe so bile izrečene zelo apodiktično.

v politični praksi, uveljavi induktivni postopek na družboslovnem področju. Pomena prelomne novosti, ki jo prinaša tako gledanje, se sam zaveda, ponosno opozori nanjo in pove, v čem je ta novost, kot smo videli.« (Machiavelli 2003, 265)

Težišče Machiavellijeve pozornosti ostaja vedno na predmetu razpravljanja, navaja razloge, zaradi katerih naj bi vladar ne mogel vedno ravnati po vesti. »Premisi, ki naglašata samoumevnost in nespornost nakazanih nravnih vrednot, pa takoj sledi značilni vendar, veznik, ki sam po sebi pove, da to, kar bo v nadaljevanju sledilo, ne bo moglo vladarja spodbujati k brezpogojnemu držanju besede in k neoporečnosti.« In v tem smislu avtor nadaljuje: »Izkušnje naših dni kažejo, da so prav vladarji, ki so se bore malo menili za dano besedo in znali lokavo goljufati /.../, navsezadnje posekali tiste, ki so se opirali na zvestobo.« Tukaj drastično izstopi tudi nasprotje med tem, »kako naj bi se živelo«, in tem, »kar se dela«, s sklepom, »da se tisti, ki zanemari tisto, kar se dela, za tisto, kar naj bi se naredilo, prej nauči, kako propade, kakor pa, kako se ohrani.« (Machiavelli 2003, 267)

Kakšen naj bo zunanji videz vladarja in kako ravnati z emocijami, s strastmi in s čutenjem. Kako razpoznati karakter človeka in vladarja? »A, kot rečeno, za besede z emocionalnim nabojem tu ni prostora. Pač pa ne izostane opozorilo, da si mora vladar na moč prizadevati, da bo, če ga gledaš in poslušáš, videti sama milosrčnost, sama zvestoba, sama odkritost, sama ljudomilost, sama vernost. Posebno to zadnje. O ljudeh na splošno lahko rečemo, da so nehvaležni, muhasti, hinavski in potuhnjeni, da beže pred nevarnostmi in so pogoltni na dobiček. Dokler jim izkazuješ dobre, so vsi tvoji: ponujajo ti kri, premoženje in otroke, ko se stiska približa, odpadejo – govori vladarju.« (Machiavelli 2003, 268) Moralni vidik, postavljanje moralnih norm za druge, ki niso odraz morale in politične kulture časa, v katerem živimo, ni ne smiselno, ne smotrno.

Machiavelli je opozoril na dejansko ločenost morale in politike, ukinil je sinergijo politike in etike. »Vendar pa je razdalja med tem, kako se živi, in tem, kako naj bi se živelo, tolikšno, da se tisti, ki zanemari to, kar se dela, za tisto, kar naj bi se naredilo, prej nauči, kako propade, kakor pa, kako se ohrani. Človek namreč, ki hoče vsepovsod veljati za dobrega, bo med množico tistih, ki niso dobri, hočeš nočeš propadel. Spričo tega se mora vladar, če se hoče obdržati, naučiti, da je lahko tudi



nedober in da to svojo lastnost pokaže ali tudi ne, kako pač terja potreba. To se pravi, da imajo nekoga za darežljivega, drugega za stiskača, zakaj skopuh je v našem jeziku tisti, ki bi si tudi z ropom rad nagraabil premoženje, stiskač pa pravimo tistemu, ki z imetjem preveč skopari, tega za okrutneža, onega za usmiljenega, tega za verolomnega, onega za zvestega; ta jim je mehkužneš in bojazljivec, oni pa divji in srčen, ta ves človeški, oni prevzeten, ta pohoten, oni zdržen, ta ves scela, oni lisjak, ta neupogljiv, ta resen, oni lahkoživ, ta veren, oni neveren, in tako dalje.« (Machiavelli 1966, 41)

V vsaki človekovi naravi in karakterju najdemo dobre in slabe lastnosti. Razmerja med obema so pri vsakem posamezniku različna, pri enih je več dobrega, pri drugih pa več slabega. »Nadvse hvalevredno bi bilo, ko bi vladar od vseh zgoraj opisanih lastnosti imel tiste, ki nam veljajo za dobre. Ampak ker človeška narava ne dopušča, da bi imel samo te lastnosti in se po njih docela ravnal, mora hočeš nočeš biti vsaj toliko pameten, da zna zabrisati slab sloves tistih napak, ki bi ga spravile ob državo. Tistih, ki ga obnjo ne spravijo, pa se varovati, če le more, potem naj brez večjih pomislekov pusti, da gredo stvari svojo pot. In nikar ga naj ne skrbi, da bo zavoljo napak, brez katerih bi stežka rešil državo, prišel na slab glas.« (Machiavelli 1966, 42)

Če namreč vse dobro pretehtamo, ugotovimo, da ga marsikaj, kar je videti krepost, - če se ravna po njej, - pripelje v pogubo, marsikaj drugega, kar je videti napaka, pa mu prinese varnost in blaginjo. »Bilo bi dobro, ko bi veljal za radodarnega, vendar pa od vseh priznana radodarnost škoduje. Kadar namreč trosiš po pameti in tako, kot je treba, takrat ta tvoja lastnost ne bo znana, pa te bodo celo grdili, da si stiskač. Zakaj če hočeš med ljudmi obveljati za radodarnega, se moraš kar naprej košatiti s svojo potratnostjo.« (Machiavelli 1966, 42)

Grobost in avtoritativnost vladanja ali blagodejnost in anarhičnost pri uporabi vladarjeve moči? Avtoritarnost ni vedno negativna, še zlasti, če je prosvetljena. Določeni narodi brez avtoritativnega vladarja ne morejo upravljati države. Ali je pri avtoritativnosti potrebna okrutnost? Obe zadevi, avtoritativnost in krutost, se v različnih pojavnih oblikah zelo pogosto povezujeta. »Vsak vladar mora želeti, da bi veljal za milosrčnega ne pa za okrutnega, vendar mora paziti, da svoje milosrčnosti ne bo napak uporabljal. Z maloštevilnimi zgledi okrutnosti bo bolj milosrčen kot tisti, ki

iz prevelike milosrčnosti dopusti, da se razbohotijo neredi, iz katerih se izcimijo umori in ropi; ti namreč zadenejo vso skupnost, od vladarja izhajajoče kazni pa prizadenejo posameznika. Vendar mora vladar premisliti, kdaj in komu verjame, v odločitvah naj ne bo prenagel in lastne sence naj se ne boji. V ukrepanju naj se drži srednje poti med previdnostjo in človečnostjo, tako da zavoljo prevelike zaupljivosti ne bo postal nepreviden in zavoljo prevelike nezaupljivosti neznosen.« (Machiavelli 1966, 44)

Ljubezen do vladarjev je minljiva tako kot vladanje samo. Čeprav je lahko vladanje dedno in dosmrtno. In tudi zato minljivo. Ko državljanke in državljani dosežejo svoje posebne potrebe, ljubezen do vladarja praviloma mine. »Tu pa se zastavi vprašanje: ali je bolje, da te imajo radi, kakor da se te boje, ali narobe? Precej bolj je zanesljivo, da se te boje, kot pa da te imajo radi, kadar že pač mora eno od obojega manjkati. O ljudeh na splošno lahko rečemo, da so nehvaležni, muhasti, hinavski in potuhnjeni, da beže pred nevarnostmi in so lakomni na dobiček. Dokler jim izkazuješ dobrote, so vsi tvoji, dokler vsega tega ne potrebuješ, ko pa se stiska približa, odpadejo.« (Machiavelli 1966, 44)

Kredibilnost človeka je ne glede na zgodovinska obdobja ena od elementarnih pozitivnih prvin etike, filozofije obnašanja do sočloveka, do sebe in drugih ljudi. »Vsakdo ve, kako hvale vredno je, če vladar drži besedo in živi neoporečno in brez zvijačnosti, vendar nam izkušnje naših dni kažejo, da so storili velike reči prav tisti vladarji, ki so se bore malo menili za dano besedo in znali lokavo slepariti ljudi, saj so navsezadnje posekali tiste, ki so se opirali na poštenost. Vedeti namreč moramo, da sta dva načina boja: prvi z zakoni, drugi s silo. Prvi je lasten človeku, drugi živalim, ampak ker prvi mnogokrat ne zadošča, se je treba zateči k drugemu.« (Machiavelli 1966, 46)

Machiavelliju<sup>11</sup> so bile gotovo bolj pri srcu vladavine ljudstva kot vladarjeva vladavina in mu je bilo ljudstvo bliže kot velikaši. Opazovanje ljudstva iz ptičje perspektive,

---

<sup>11</sup> Machiavelli se je prvi lotil politike kot avtonomne sfere, politike kot razmerja do morale, do etike, do religije. Politika je del državne oblasti, ravna se in mora se ravnati samostojno. Macchiavellija pa ne moremo ocenjevati zgolj po tem, da cilj posvečuje sredstvo, saj loči dve stvari:

- bolj vladarja za pridobitev oblasti, tehnologija tega boja,
- delovanje vladarja, da opraviči vladarjevo funkcijo.

V politiki je odločilno pridobiti moč v državi in jo obdržati.

pogleda velikaša, ga je navdajalo s simpatijami do nemočnih. V svojem razpravljanju pa ostaja vseskozi nepristranski, pozoren zgolj na vlogo, ki jo posamezniki igrajo v življenju države. Edino merilo, ki se ga drži v svojih sodbah, je blaginja države. V službi državi pa se lahko izkažejo tako patriciji (plemstvo, meščanstvo) kot plebejci (preprosti, brezpravni, svobodni sloj ljudi), stranke in posamezniki, kakor tudi vladar, ki v izrednih razmerah prevzame oblast in je vreden. (Machiavelli 2003, 278)

Izbira sodelavcev je vedno subjektivna. Nekateri izbiratelji imajo čut do prave izbire, nekateri si pomagajo z orodji, anketami, testi. Nekateri izbiratelji nikoli ne izberejo prav, ker zaupajo orodju bolj kot samemu sebi in zato sploh ne bi smeli imeti možnosti, da izbirajo. Nekateri nimajo notranjega občutka za izbiro. »Za vladarje je izbira ministrov sila pomembna; ti so dobri ali ne, kakršna je pač vladarjeva preudarnost. Prvo, po čemer lahko sklepamo o bistrini duha kakega vladarja, so ljudje, ki jih ima okoli sebe. Kadar so sposobni in zvesti, ga vedno lahko smatramo za modrega, ker je znal prepoznati njihove sposobnosti in si zagotoviti njihovo zvestobo. Kadar pa so drugačni, lahko o njem vselej slabo sodimo, zakaj prvo napako, ki jo dela, dela pri tej izbiri. Kadar vidiš, da minister misli bolj nase kot na vladarja in da pri vseh ukrepih išče svoje koristi, potlej vedi, da tak človek ne bo nikoli dober minister in se nanj nikoli ne boš mogel zanesti.« (Machiavelli 1966, 60)

Človeški pohlep je prisoten v vsakem človeku, pa vendar v različicah in ne v enaki meri. Eni so v pohlepu neustavljivi, spet drugim pa je malo mar za materialne dobrine. Brez statusnega premoženja pa svetovalec ne more biti brezpogojni svetovalec vladarja. Negativne priložnosti za zaslužek in možnost izkoriščanja prilik, bi bila prevelika, če ni zagotovljen premoženjski cenzus. Koristoljubje je navkljub vsemu gonilna sila in motivacija zaposlenih, hkrati pa gonilna sila razvoja, tako v političnem kot v ekonomskem smislu. »Kdor ima namreč v rokah oblast v državi, ne sme nikoli misliti nase, temveč vedno na vladarja, in ga nikoli ne spominjati na kaj takega, kar se njega ne tiče. Na drugi strani pa mora vladar misliti na ministra, da mu ostane zvest. Mora ga spoštovati, poskrbeti da obogati, ga navezati nase s tem, da mu podeljuje časti in službe, zato da uvidi, da mu brez vladarja ni obstanka in da ob primernih časteh ne zahrepeni po višjih, da ga ob dokajšnjemu bogastvu ne zaskomini po večjemu in se spričo mnogih častnih služb boji sprememb.« (Machiavelli 1966, 61)

Neposrednost v verbalnem izražanju, uporaba pravih besed za prava ušesa, je uporaba znanj iz retorike. Svetovalci morajo biti retorično usposobljeni in morajo znati tudi zapletene in neprijetne stvari povedati tako, kot se od njih v vladarjevem krogu pričakuje. »Pred prilizovanjem se namreč ne moreš zavarovati drugače kot s tem, da ljudje doženejo, da ne boš užaljen, če ti povedo resnico; kadar pa ti lahko vsakdo vse po pravici pove, ni več spoštovanja. Spričo tega se mora pameten vladar držati tretje poti. V svoji državi mora izbrati modre može in samo njim dati prosto voljo, da mu povedo resnico, a samo glede tistega, za kar sprašuje. Vladar jih mora za vsako stvar vprašati in poslušati njihova mnenja, potlej pa sam ukrepati, kakor se mu zdi najbolj prav. S temi svetovalci in z vsakim od njih pa naj se vede tako, da bo vsakdo vedel: kolikor bolj odkrito bom govoril, toliko bolj mu bom všeč.« (Machiavelli 1966, 63)

Teamsko delo, vladne ekipe, strokovnjaki z različnih področij funkcioniranja oblasti so obvezen način upravljanja države. Brez njih, brez posvetovanj, brez večstranskih (medresorskih) obravnav, ni pričakovati prave izbire, primerne odločitve. »Vladar se mora pač vedno posvetovati, vendar tedaj, ko sam to hoče, ne pa, kadar hočejo drugi. Še več, poskrbeti mora, da se mu nihče ne drzne svetovati, kadar se ga ne vpraša. Vladar pa mora vsekakor mnogo spraševati in glede vprašanega potrpežljivo poslušati resnico; še več, če zasluti, da mu je kdo zaradi kakršnih si bodi pomislekov prikriva, se mora razhuditi. Na splošno namreč neizpodbitno drži tole: vladarju, ki sam po sebi ni moder, se ne da dobro svetovati, razen če se po naključju ni ves prepustil enemu samemu, preudarnemu človeku, ki ga v vsem vodi. V tem primeru to ne dolgo trajalo, zakaj ta njegov vodnik bi mu v kratkem vzel državo.« (Machiavelli 1966, 62)

- **Hobbes**

Ljudje, po količini, v času življenja doživimo različne izkušnje. Izkušnje si nabiramo v družini; v družbi; v okolju, kjer smo zaposleni; v okolju, kjer izpolnjujemo kvaliteto življenja. »Tako kot se veliko izkušenj izkazuje v smotrnosti, tako je rezultat velikega

znanja modrost<sup>12</sup>. Če njegova spoznanja sodijo med takšna, ki niso po vsebini lahka in so neobičajna, potem se tej uporabi pameti reče modrost, ki se vedno naslanja na veliko izkušenj in na pomnjenje podobnih dejstev ter njihovi posledic iz preteklosti. Pri tem ne obstaja veliko razlik med ljudmi, razlike so v idejah in v ocenah<sup>13</sup>, v vrednotenju. Izkuštvu pri ljudeh iste starosti ni tako različno v smislu količine, razlike so v različnih okoliščinah, pod katerimi je določeno izkustvo doživeto, ker ima vsak človek povsem svoja spoznanja. Pri upravljanje države v različnih kraljevinah ne gre toliko za različne stopnje predstave modrosti, bolj gre za to, kako opravljamo določene vrste poslov.« (Hobbes 1961, 60).

Človek, njegove vrednote in vrline pri političnem svetovanju, je subjekt dogovarjanja. Prvi, ki je sistematično v središče sveta postavil človeka kot subjekta, je bil Descartes. Resnica je tisto, kar človek sam dožene o sebi, o svetu in o naravi. Razmišljanje o državi je bilo razmišljanje o absolutistični državi, filozofski pogled je temeljil na humanizmu in razsvetljenstvu. (Descartes 1957, 61)

Ena od težjih nalog suverena, po mnenju Hobbes-a, je, da izbere dobre svetovalce, svetovalce, ki jih potrebuje za upravljanje države.<sup>14</sup> Svetovanje ima široko razumevanje in vsebino opravljen, saj svetovanje ne pomeni samo sestajanje pri reševanju določenega problema, pri upravljanju države, ne pomeni samo, kaj je

---

<sup>12</sup> »Ljudje, ki imajo visoko mnenje o svoji modrosti o zadevah v zvezi z upravljanjem države, so zelo ambiciozni.« (Hobbes 1961, 86)

<sup>13</sup> »Dejstvo da izmed nekaterih prirodnih sestavin duha, kot tudi med posameznimi strastmi, obstaja nasprotnost, in da sestavine strasti in duha prihajajo do izraza v komunikaciji, pojasnjevanje med ljudmi, je vzeto kot argument za sklepanje zaključkov o nezmožnosti, da je katerikoli človek dovolj primeren za vse vrste državnih nalog. Ostrina ocenjevanja, kritičnost naredi človeka strogega in nenaklonjenega da oprostí napakam in slabostim drugih ljudi. Hitrost misli naredi misli manj verodostojne kot je to potrebno za točno razlikovanje med tistim kar je prav in med tistim kar ni prav. Pri vsakem odločanju, pri vsakem zagovoru pravice je potrebno sposobnost solidnega razlikovanja, zaključevanja, ker so brez tega odločitve ljudi prenačljene in njihove razsodbe nepravilne. V kolikor primanjkuje pozornosti, ki potegne pozornost in pridobi soglasnost, je izplen zaključkov majhen. To je nasprotje sposobnostim: principu resnice, že sprejetem mišljenju o nečem, verodostojnim ali pa tudi ne, ter na strasteh ter na interesih ljudi, ki so različni in ki se spreminjajo. Med strastmi je hrabrost tista, ki dela ljudi osebno maščevalne.« (Hobbes 1961, 611)

<sup>14</sup> Hobbes je z Leviathanom predstavil politično oblast, princip reda. V prvem delu govori o človeku in njegovih značilnostih; v drugem delu govori o skupnosti (commonwealth); tretji del je posvečen krščanski skupnosti; četrti del govori o vsem, kar nasprotuje človekovemu prepričanju in politični skupnosti (kraljestvo zla). Človek je bitje, ki je opredeljeno s svojim okoljem, okolje vpliva na človeka in človek reagira na pritiske okolja. Človekova svoboda ni absolutna. Do države pride z družbeno pogodbo, ki zagotavlja red in mir med ljudmi ter dejansko enakost med ljudmi. Država s pooblastitvijo razpolaga s prisilo in s prisilo zagotavlja notranji mir. Hobbes izpelje dve tezi: da država temelji na človekovi volji in da se človek podredi državi. Za civilno sfero si predstavlja ekonomsko sfero, meščansko sfero obrti in trgovine, ki morata biti neškodljivo svobodni, kar je zametek ekonomske svobode.

potrebno narediti za prihodnost, temveč je potrebno razčleniti, analizirati pretekla dejanja in vpogledati, razpravljati o zakonih, ki jih je potrebno sprejeti za sedanost. »Najsposobnejši, najprimernejši so svetovalci, ki imajo najmanjša pričakovanja oz. korist za svetovanje o zadevah, ki so v slabo suverena in imajo največ znanja o koristih, o miru in obrambi države. Težko je vedeti, kdo bo imel koristi od javnega nereda, od nerazumevanja, od pritožb in od opozarjanja na težave.« (Hobbes 1961, 310)

O premoženju svetovalcev, o premoženjskem cenzusu se skozi stoletja prepričanja o višini tega, niso spremenila. Svetovalci morajo imeti zagotovljeno tolikšno premoženje, da pristoji njihovemu statusu v družbi in da se lahko v celoti posvetijo zaupanemu delu. »Svetovalčevo premoženje mora biti zadostno, takšno da pokrije običajne stroške, kar lahko ugotovi vsak, ki želi imeti o tem določeno spoznanje. Težje od te ugotovitve je ugotovitev oz. spoznanje, kdo ima največ znanj o določenih stvareh in kdo te ljudi pozna in kdo bi jih želel predlagati ali jih celo potrebovati. Spoznanje o tem kdo obvlada določena znanja je vedno na tistih, ki ta znanja imajo, ker nihče ne more biti prepričan v točnost pravil, ki jih nekdo drug postavlja, kot tisti, ki jih je prvi spoznal in dojel. Najboljši pokazatelji v poznavanju katerih koli sposobnosti so pogosti razgovori o določenem vprašanju in že obstoječi dobri rezultati o tej sposobnosti. Sposobnosti dajanja dobrih nasvetov ni iskati v sreči, niti v dedovanju (v nasledstvu).« (Hobbes 1961, 311)

Brez izobrazbe, funkcionalnih znanj, nadgrajenimi z delovnimi izkušnjami, kvalitetnega svetovanja ni. »Pomanjkanje znanja, nepoznavanje vzrokov za dogodke, primere, nas pripelje do tega, da se moramo obrniti za nasvet in na avtoriteto drugih. Ker vsi ljudje, ki želijo spoznati resnico, in se ne morejo nasloniti na svoje mišljenje, morajo uporabiti mišljenje drugih, katerega smatrajo za pametnejšega od sebe in ne vidijo, zakaj bi jih ta omaleževal.« (Hobbes 1961, 87)

Kaj vse predstavlja, poleg izobrazbe, znanj in izkušenj, družbeno moč, moč v določeni družbi? »Če imate pomočnike, torej sluge, imate moč; če imate prijatelje, imate moč. Prav tako bogastvo in dobrodelnost predstavlja moč, ker z njim lahko dobite pomočnike, sluge in prijatelje. Če nekdo uživa ugled, ima moč. Torej vsak element, ki človeka predpostavlja oboževanega pri mnogo drugih in ki pomeni, da se

ga zaradi tega mnogi bojijo, oziroma glas o kakšni takšni osebi, predstavlja moč, ker si s tem lahko pomagamo, da pridobimo pomoč in morebitne pomočnike in ko potrebujemo nekoga, da nam priskoči na pomoč.« (Hobbes, 1961, 72)

Po Hobbsu se problematika politične filozofije ne nanaša zgolj na odnose v življenju skupnosti, na dejansko življenje, ampak na delo, na proizvodnjo, v ospredje postavlja podjetnika. Hobbsov glavni problem ni, kako naj človek živi, v ospredje postavlja človeka in pogoje, pod katerimi človek živi ter pod kakšnimi mu je želja, da živi. Potrebno je ustvariti pogoje, ki omogoča takšno življenje, ki si ga vsi želimo. Skupnost, Commonwealth, je pojem vzet iz proizvodnje, ne iz morale. Predstavlja večino oblikovanja pravil za življenje v skupnosti.

Državniška opravila so vezana na pravila ravnanj, na pravne norme. Pravnim normam daje politika potrebno in obvezno prisiljevalno in avtoritarno moč. »Legitimnost te moči izvira – tako je razmišljal že Hobbes – nujno iz svobodnega pripoznavanja tistih, ki so ji izpostavljeni. Omenjeni klasik tudi poudarja, da je glavni tvorec zakona avtoriteta. Zato prihaja v moderni družbi nujno in vsak dan do stika med pravom in politiko, torej tudi do stika med pravno in politično kulturo. Pri tem politiko determinirajo interesi in čustva, pravo pa logika in racionalnost.« (Igličar 2008, 1190)

- **Locke**

V Pismu o toleranci Locke<sup>15</sup> navaja, da je država združenje ljudi, ki je ustanovljeno samo za ohranitev in izboljšanje civilnih dobrin: življenja, svobode, neokrnjenosti in nedotakljivost telesa in posedovanje zunanjih stvari, kot so: posestvo, denar, pohištvo. Ohranitev, varstvo in izboljšanje dobrin omogočajo pravne norme, torej državno prisilna pravna sredstva.

---

<sup>15</sup> Lockova filozofska orientacija je temeljila na specifični teoriji spoznavanja. Njegovi filozofski pogledi so bili usmerjeni v proučevanje načela strpnosti in tolerance. Njegova teorija je vsebovala idejo o državi kot organizaciji, ki temelji na ideji ljudstva. Moderna država se mora utemeljiti na človekovem razumu in na načelih, ki so vsebovana na naravnem pravu. Naravno stanje je stanje popolne svobode, kar pomeni, da je svoboden od kakršnekoli oblasti na zemlji. Svoboda je vezana na razum. Človek je podrejen tisti zakonodajni oblasti, na katero je sam pristal. Razum posamezniku daje avtonomijo in je jedro njegove avtonomije.

Dolžnost svetovalca je, da z avtoriteto zakonov, ki so enaki za vse, ohranja ljudstvu nasploh in posameznim podanikom posebej neokrnjeno pravično lastnino nad stvarmi, ki spadajo k temu življenju. Če bi kdo, v nasprotju s človeško pravico, hotel te zakone prekršiti, mora njegovo predrznost zaustaviti strah pred kaznijo, ki temelji na odvzemu ali zmanjšanju tistih dobrin, ki bi jih drugače mogel in moral uživati. Ker po svoji volji nihče noče biti kaznovan z odvzemom dela svojih dobrin in še mnogo manj z odvzemom svobode ali življenja, je država za kaznovanje tistih, ki kršijo pravice drugega, oborožena z vso močjo svojih državljanov. (Balibar 2006)

Svetovalčeva pooblastila se nanašajo edino na civilne dobrine. Svetovalcu temelji vsa njegova oblast na prisili. Svetovalčeva avtoritarna skrb se izvaja z vsiljevanjem zakonov in s kazensko prisilo; hkrati pa ni mogoče odreči skrbi, da poučuje, daje pomoč, opominja in svetuje. Kolikor je to mogoče, skušajo zakoni varovati dobrine in zdravje državljanov pred tujo silo ali prevaro in ne pred brezbriznostjo in razsipnostjo njihovih državljanov.

Pri Locku imata misel kot zavest in samozavedanje kot dejavnost mišljenja, skratka subjekt, opraviti z menjavo: ne možnega in stvarnega, virtualnega obstoja in aktualnega, dejanskega obstoja. Bodisi so ideje navzoče, kot zaznave, bodisi so odsotne, v smislu da so shranjene v današnjost, ki v sami možnosti sedanosti povezuje preteklost in prihodnost. In sleherni od teh dveh načinov obstoja predpostavlja drugega, kar pomeni, da je zavest v spominu, spomin pa v zavesti. To pa pomeni tudi, da znova naletimo na lik identitete znotraj različnosti, in sicer v obliki identitete, ki iz virtualnega obstoja preide v dejanski obstoj oziroma iz virtualnosti v dejanskost misli. (Balibar 2006)

Locke navsezadnje pokaže, da je »ohranjanje preteklosti neločljivo od navzoče zavesti, zaradi horizonta prihodnje sodbe, v katerega se – vedno že – vpisuje. To bi lahko povedali še z besedami, da so v konstituciji lockovskega Mind »tri stopnje: preteklost, sedanost in prihodnost druga imena za spomin, zavest in sodbo, od katerih je treba ravno osmisliti njihovo medsebojno odvisnost, sopripadnost v notranjosti, z navezavo na neki skupni člen, ki je dejanje.« (Balibar 2006, 77) Locke je zvezal problematiko zavesti s problematiko notranjega časa. V njegovi vlogi, vlogi utemeljitelja filozofije.



Zunanjo izraznost, po tem, da nas zunanji svet vrednotno prepozna, izvira iz besede, iz tvorjenja simbolov, stavčnih zvez. »V primerjavi z idejami in njihovo lastno notranjostjo besede tvorijo neko zunanost, čeprav zagotovo ne natančno v enakem smislu kot predmeti izkustva nasploh. Dejstvo, da so zaznavne kot predmeti, modusi ali čutne lastnosti, je nujen pogoj za delovanje govornice, ki pa ne zadostuje za njeno opredelitev. Dodati je treba vsaj to, da besede kot znaki sodijo v svet družbene komunikacije (čemur Locke v drugem kontekstu, v kontekstu Second Treatise pravi civil society).« (Balibar 2006, 81)

Na tej meji med duhovno notranjostjo in družbeno ter besedno zunanostjo lockovski subjekt odkrije možnost, da v sebi opazuje pogoje prve resnice svojih spoznanj, ki sodijo k naravi mentalnih operacij ter da spodbuja njihovo napredovanje, ki je v pridobivanju novih idej, razvoju ujemanja med idejami in stvarmi s pomočjo znakov govornice. Znaki govornice so skupni vsem, v prehodu od mentalnih stavkov k verbalnim stavkom. Stališče, ki ga v zvezi z naravo znaka zagovarja Locke, »temelji na strogi hierarhizaciji misli in govornice, saj v javnem komunikacijskem prostoru besede dobijo enoznačen pomen le, če so najprej znaki idej in šele nato postanejo znaki stvari, v gibanju, ki gre od znotraj navzven, vendar ostaja zasidrano v notranjosti – kar je prav pogoj smisla. Da pa se ločitev med mentalnim in verbalnim ne bi sprevrgla v solipsistično oviro, mora biti prehod k znanosti – enako kakor sama komunikacija, se pravi civilna družba – nekako predvidena v duhu.« (Locke 2006, 81)

Človeška bit, bit uma in inteligence, zaznava v določenem prostoru, določenem sociološkem okviru, v določenem času. Prav tam sprejema, nalaga v spomin in tvori razmisleke o zaznavah. »Oseba je misleče inteligentno bitje, ki poseduje um in refleksijo in ki lahko samo sebe obravnava kot samo sebe, kot isto mislečo stvar v različnih časih in prostorih. In to počne zgolj s pomočjo tiste zavesti, ki je neločljiva od mišljenja in ki je zanjo bistvena, kajti nihče ne more zaznavati, ne da bi zaznaval, da zaznava. Ko gledamo, poslušamo, vohamo, okušamo, občutimo, razmišljamo o nečem ali nekaj hočemo, vemo, da to počnemo. To vedno velja za naše navzoče občutke in zaznave; in v skladu s tem je vsakdo za sebe tisto, kar imenuje samega sebe, pri čemer ostane ob strani vprašanje, ali se isto sestvo nadaljuje v istih ali

različnih substancah. Kajti ker zavest vselej spremlja mišljenje<sup>16</sup> in ker ona naredi vsakega za tisto, kar imenuje sebstvo in se po tem razlikuje od vseh drugih mislečih stvari, obstoji osebna identiteta, se pravi istost umnega bitja zgolj v zavesti. In kakor daleč se razteza ta zavest nazaj h kakšnemu preteklemu dejanju ali misli, tako daleč sega identiteta te osebe; sedaj je to isto sebstvo, kot je bilo takrat, in sebstvo, ki je storilo neko dejanje, je isto kot sebstvo, ki sedaj reflektira o njem.« (Locke 2006, 105)

Zavest v umu predstavlja nekaj, kar smo že doživeli, je nekaj v nas, ki nas samodejno vodi v, za nas, pravi razmislek. »Zavest, kakor daleč se pač razteza, četudi daleč v pretekla obdobja, poenoti časovno zelo oddaljene obstoje in dejanja v isto osebo, enako kot poenoti obstoj in dejanja neposredno predhodnega trenutka. Karkoli ima zavest sedanjih in preteklih dejanj, je tako ista oseba, ki ji pripadajo oboja.« (Locke 2006, 115)

Locke je človeku razložil človeško pamet, kakor odličen anatom razloži vzmeti človeškega telesa. Ko Locke zruši vrojene ideje in se docela odreče prazni domnevi, da človek venomer misli, ugotovi, da vse naše misli izvirajo iz naših čutil, premotri naše enostavne in naše sestavljene misli, hodi za človeškim duhom v vseh njenih opravilih, pokaže, kako nepopolni so jeziki, ki jih govore ljudje, in kako sleherni hip zlorabljammo izraze. Nadalje razglablja še o razsežnosti ali boljše o ničnosti človeških spoznanj. Prav v tem poglavju si upa skromno izreči te besede: »Morda ne bomo nikoli zmožni spoznati, ali neko docela snovno bitje misli ali ne.« (Voltaire 1960, 37)

- **Voltaire**

Vsak storjeni miselni korak ima svoj vzrok, ima neko vzročno povezavo. »Da se razumemo: vsak učinek ima kajpak svoj vzrok; in če se vračamo od vzroka do

---

<sup>16</sup> »Pod mišljenje razumem vse tisto, kar se dogaja v nas na ta način, da to neposredno sami opazimo. Zato tu misliti ne pomeni samo razumeti, hoteti, zamišljati si, temveč tudi čutiti. Če namreč rečem, da vidim ali hodim, in iz tega sklepam, da sem, in če s tem mislim na dejanje, ki se izvaja z mojimi očmi ali nogami, tedaj to sklepanje ni tako nezgrešljivo, da ne bi imel razloga za dvom, saj bi se lahko zgodilo, da mislim, da gledam ali hodim, čeprav ne odprem oči in se ne premaknem z mesta; kajti to se mi včasih dogaja med spanjem in to bi se morda lahko zgodilo, tudi če ne bi imel telesa; če pa s tem nasprotno mislim samo na dejanje mojega mišljenja ali občutenja, se pravi na spoznanje, ki je v meni, zaradi katerega se mi zdi, da vidim ali hodim, je to isto sklepanje tako absolutno resnično, da o njem ne morem dvomiti, saj se nanaša na dušo, ki ima edina zmožnost čutiti ali misliti na kakršenkoli način že.« (Locke 2006, 139)

vzroka, pridemo do brezna večnosti; ampak vsak vzrok nima svojega učinka, ki bo trajal do konca stoletij. Vsi dogodki izvirajo drug iz drugega, priznam; če je sedanost porojena iz preteklosti, potem bo prihodnost rojena iz sedanosti; vse ima očeta, ampak vse nima vselej otrok.« (Voltaire 1960, 70)

Človeka privlačijo stvari in predmeti, ki niso ali so zelo težko dosegljive. Pred človekom je vedno določen ideal, vrhovni cilj, ki se mu želi približati. »Sleherni človek se rodi s precej silovito težnjo po gospostvu, bogastvu in užitkih in z dokajšnjo nagnjenostjo k lenobi; zavoljo tega bi vsakdo rad imel denar, žene in hčere drugih, bil njihov gospodar, jih podrejal vsem svojim muham in nič ne delal, ali vsaj delal le zelo prijetne reči. Jasno vam je, da je ob teh lepih lastnostih prav tako nemogoče, da bi bili ljudje enaki, kakor ni mogoče, da dva pridigarja ali dva profesorja bogoslovja ne bi bila drug na drugega ljubosumna.« (Voltaire 1960, 78)

Naravni pogled v enakost ne vzdrži niti enakosti v naravi sami. Človek je tudi v enakosti neenak. Prav zato je načelo enakosti še kako pomembno prizadevanje vsake družbe. »Človeški<sup>17</sup> rod, vsaj takšen, kakršen je, ne more obstajati, če ni nešteto koristnih ljudi, ki ničesar nimajo. Enakost je nekaj najbolj naravnega in hkrati nekaj najbolj v oblake zidanega. Ker pa ljudje pretiravajo v vsem, kadar le morejo, so tudi z neenakostjo pretiravali; v mnogih deželah so terjali celo to, da nekemu državljanu ni dovoljeno oditi iz kraja, kjer se je po naključju rodil. Smisel tega zakona je očitno tole: »Ker je ta dežela tako slaba in tako slabo vladana, prepovedujemo slehernemu, da bi odšel odtod, iz strahu, da jo vsi ne pobrišejo.« (Voltaire 1960, 78)

- **Montesquieu**

Oblike demokracij, poimenovanje demokracij, samo po sebi ne prinaša več demokracije. Če je enakost ena od pomembnih pridobitev novega časa, je prizadevanje za enakost stalnica v vseh pojavnih oblikah demokracije. »Ljubezen do republike v demokraciji pomeni ljubezen do demokracije, ljubezen do demokracije pa je ljubezen do enakosti. V monarhijah in tiranijah na enakost nihče niti ne pomisli, ker

---

<sup>17</sup> Za Voltaira je bilo dvoje sveto: svoboda misli in svoboda vesti. V narodu je ločil intelektualni sloj (izobražence) in neuko ljudstvo (drhal).

vsi razmišljajo o tem, kdo bo močnejši, kdo bo gospodar drugega.« (Montesquieu 1989, 54 - 55)

Usoda države povezana z usodo državljana je platforma parlamentarno urejenih družbenih sistemov. Državni pravni okviri temeljijo na enakosti državljanek in državljanov pred zakoni. »S politično vrlino, vrednoto poimenujem ljubezen do domovine in do enakosti. Politično časten človek je tisti človek, ki spoštuje pravni red in ki z ljubeznijo do svoje domovine živi in deluje po pravnem redu.« (Montesquieu 1989, 4)

Pravičnost v družbi si vsak državljan predstavlja v njemu lastni predstavi. Zanimivo je, da se na pravno državo najpogosteje sklicujejo tisti, ki bolj pogosto kot večina državljanov kršijo zakonodajo. »Človek kot fizična oseba, kot razumsko bitje neprestano krši zakone, božje zapovedi in zakone, ki jih je sam sprejel.« (Montesquieu 1989, 13) Kršenje zakonodaje se povezuje s pravičnostjo in nepravičnostjo. »Iz filozofskega pogleda vse pore države usmerja neka neiskrena pravičnost, vendar je ta pravičnost javna zadeva in je koristna toliko kot je koristna posameznikom, ki bi jo lahko imeli. V republiki imamo vrlino (vrednote), v monarhiji čast (pravičnost), v tiranijah pa strah.« (Montesquieu 1989, 37)

Okvir svobode mora biti jasen in prepoznaven vsem državljanom. Svoboda najprej pomeni to, kaj je v določeni družbi dovoljeno, kaj je prepovedano in kako živeti, da s svojimi vsakodnevnimi dejanji ne motimo drugih. »Svoboda<sup>18</sup> je pravica, da se lahko dela vse tisto, kar določa zakon; če bi državljan lahko počel tisto, kar zakon prepoveduje, svobode ne bi bilo več, ker bi tudi ostali imeli takšno oblast.« (Montesquieu 1989, 174). »V filozofskem smislu je svoboda sestavljena iz izvajanja lastne volje ali vsaj prepričanja o izvajanju lastne volje. Politična svoboda je sestavljena varnost ali vsaj prepričanje o osebni varnosti.« (Montesquieu 1989, 208)

---

<sup>18</sup> »Biti zares svoboden pomeni biti močan. Kadar lahko storim, kar hočem, tedaj sem svoboden, ampak jaz nujno hočem, kadar hočem; drugače bi hotel brez razloga, kar je nemogoče. Moja svoboda je v tem, da hodim, kadar hočem hoditi, in da nimam protina (putike). Moja svoboda je v tem, da ne storim slabega dejanja, kadar se mojemu duhu nujno dozdeva slabo; da zagospodarim strasti, ko me je moj duh opozoril na nevarnost in ko groza pred tem dejanjem učinkovito pobija moje poželenje. Čudno je, da ljudje niso zadovoljni s to odmerjeno svobodo, to se pravi z zmožnostjo, ki so jo prejeli od narave, da mnogokrat store to, kar se jim zljubi.« (Voltaire 1960, 123)

- **Rousseau**

Kaj je pravična neenakost? Se jo da zakonsko urediti? Težko. To poskušamo skozi pretekla stoletja, pa pri tem niso bili uspešni. Neenakost<sup>19</sup> ljudi, različnost vsakega posameznika, vodijo v vse ostale neenakosti, ki imajo nešteto prepoznavnih oblik. »Če sledimo razvoju neenakosti v raznih revolucijah, lahko ugotovimo, da je bila vzpostavitev zakona in lastninske pravice njen prvi cilj, ustanovitev magistratov drugi in da je bil tretji in zadnji cilj sprememba legitimne oblasti v samovoljno oblast; tako da je prvo obdobje odobrilo stan bogatega in revnega, drugo stan močnega in šibkega, tretje pa stan gospodarja in sužnja, kar je zadnja stopnja neenakosti in cilj, ki ga končno dosežejo vse ostale, dokler nove revolucije popolnoma ne razpustijo vladavine ali jo približajo legitimni ustanovi.« (Rousseau 1993, 75) Magistratura je bila v tistih časih mestna uprava. »Vse magistrature<sup>20</sup> so bile sprva voljene; in kadar ni prevladalo bogastvo, so dali prednost zaslugi, ki da naravni vpliv, in starosti, ki da izkušnje v poslih in hladno kri v posvetih.« (Rousseau 1993, 74)

Po Rousseauju neenakost<sup>21</sup> v ugledu in oblasti postane neizogibna med posamezniki, čim so se, združeni v isto družbo, prisiljeni med seboj primerjati in upoštevati razlike, ki jih odkrijejo, pri tem ko se neprestano poslužujejo eni drugih. Teh razlik je več vrst; vendar, ker so na splošno bogastvo, plemenitost in stan, moč in osebne zasluge glavne odlike, po katerih se v družbi merimo, da je uglašenosť oziroma sprtosť med temi različnimi silami najbolj zanesljiv znak dobro in slabo konstituirane države. Med temi štirimi vrstami neenakosti so osebne kvalitete izvor vseh ostalih, zato je

---

<sup>19</sup> Rousseau je oboževal naravno stanje, pisal je o neenakosti, ki izhaja iz lastnine, ukvarjal se je s problemom človekove eksistence. Vsi ljudje imajo enake pravice, vsi ljudje so rojeni svobodni, vsi imajo pravico do iskanja sreče in blagostanja. Najkoristnejše je vedenje o človeku, vir neenakosti je iskati med ljudmi.

<sup>20</sup> Magistratura je prva oblika diferenciacije uprave, monarhična integracija; mestna raven uprave.

<sup>21</sup> »Naravna neenakost se neopazno razvija skupaj z neenakostjo stanov in razlike med ljudmi, ki so se razvile zaradi različnih okoliščin, postanejo občutnejše, trdnejše v svojih učinkih in začnejo v takem razmerju vplivati na usodo posameznikov. Vse naše sposobnosti so torej razvite, spomin in domišljija v igri, samoljubje udeleženo, razum dejaven in duh je došel skoraj do točke popolnosti, ki je zmožen. Vse naravne kvalitete so dejavne, mesto in usoda vsakega človeka sta postavljeni, ne samo po količini premoženja in po sposobnosti služiti in škoditi, temveč tudi po duhu, lepoti, moči ali spretnosti, po zaslugi ali nadarjenosti in ker so te sposobnosti edine lahko pritegnile spoštovanje, je bilo kmalu potrebno imeti jih ali hliniti. Nenasitna ambicija, gorečnost, da bi povečali svoje relativno premoženje, manj zaradi resnične potrebe kot zato, da bi se dvignile nad druge, vsem ljudem navdihuje temno nagnjenje, da si eni drugim škodijo, tajno ljubosumnost, toliko nevarnejšo, ker si pogosto nadene masko dobrohotnosti, da bi v večji varnosti naredila svoje; z eno besedo tekmovanje in dvoboj na eni strani, na drugi nasprotovanje interesa in vedno skrita želja, da bi se okoristili na račun drugega; vse to zlo je prvi učinek lastnine in neločljivo spremstvo porajajoče se neenakosti.« (Rousseau 1993, 64 - 65)

bogastvo tista, na katero se na koncu zvedejo; ker najhitreje koristi blagostanju in ker je bogastvo najlažje prenesti, se ga zlahka poslužujemo za kupovanje vsega ostalega. (Rousseau 1993, 74)

Rousseaujev politični ideal ni enakost brez omejitev, pač pa povezava naravne enakosti in družbene neenakosti; ne zagovarja nikakršnega izravnavanja. »Družbeni človek je torej zaradi svoje moči, da sam sebe zgradi in se skazi, razcepljeno bitje. Razum<sup>22</sup> in strast si nasprotujeta, poleg tega pa se še vsak od njiju neupravičeno postavlja v vlogi drugega.« (Rousseau, 1993, 110) Rousseaujev družbeni dogovor se navezuje na pravni red, ki sloni na človeških, družbenih interesih in posledično dogovorih in ki kot sredstvo služi proti nekaterim nepravilnostim.

- **Hume**

Hume meni, da je stara filozofija obravnavala družbene ureditve kot institucijo, moderna filozofija pa ima pred seboj cilje državne skupnosti, vladajočega dela skupnosti, ki se jim zdijo nadvse vredni, da jih doseže. Pri takšnem načinu razmišljanja je v ospredju človek, njegove vrednote, njegove značilnosti in prednosti.

Hume zatrjuje da nepravilnosti izhajajo iz součinkovanja določenih kvalitiet človeškega duha in na objektih utemeljene zunanega položaja. »Kvalitete duha so sebičnost in omejena velikodušnost. To na objektih sloneči zunanji položaj lahko izpolnjuje prenosljivost objektov v povezavi z njihovo omejeno količino glede na potrebe in človeške želje. Sebičnost podžiga dejstvo, da imamo le malo dobrin glede na potrebe in da bi obdržali sebičnost v razumnih mejah, je bilo potrebno v človeški družbi predpisati pravni red. Pravni red izvira iz sebičnosti in omejene velikodušnosti ljudi skupaj s skopo skrbjo narave za zadovoljevanje njihovih potreb. Skrb za naš lastni in splošni interes nas je privedla do tega, da smo vzpostavili zakon pravnega reda.« (Hume 1988, 60)

---

<sup>22</sup> »Razum je tisti, ki poraja samoljubje, refleksija pa ga krepi, zaradi njega se človek obrača vase; zaradi njega se loči od vsega, kar ga vznemirja in prizadeva, filozofija je tista, ki ga osamlja; zaradi nje si človek ob pogledu na trpečega sočloveka pri sebi reče: »Umri, če hočeš, jaz sem na varnem!« Mirni spanec filozofa ne zmoti nič drugega kot nevarnosti za celotno družbo, samo to ga še z vleče iz postelje.« (Rousseau 1993, 50)

Pravne norme so splošne norme. Pravni okvir mora biti splošen, torej dovolj širok, da ni pisan na posamezna in skupinska ravnanja. »Posamezni akt, ki je v skladu s pravnim redom, pogosto nasprotuje javnemu interesu, če bi obstajal sam, ne da bi poleg njega še drugi, bi bil lahko sam na sebi zelo škodljiv za družbo. Tudi vsak posamezni akt pravnega reda sam na sebi ne služi bolj osebnemu interesu kot skupnemu. Brez pravnega reda bi družba takoj razpadla in vsakdo bi padel v tisto divje in osamljeno stanje, ki je neskončno slabše kot najslabše stanje, ki si ga lahko zamislimo v družbi.« (Hume 1988, 62)

Skupni dogovor o določenem področju življenja, ki je pravno urejen, je vsekakor potreben. Takšen dogovor med različnimi skupinami družbenih subjektov daje vtis po zasledovanju pravičnosti. »Tako nastane pravni red s pomočjo neke vrste dogovora ali neke vrste obojestranskega sporazuma, to je z zavestjo interesa, za katerega se predpostavlja, da je skupen vsem in pri katerem se vsako posamezno ravnanje pojavlja v pričakovanju, da bodo drugi ravnali prav tako. Brez dogovora ne bi nihče niti v sanjah pomislil, da obstaja taka vrлина kot je pravičnost, niti ga ne bi pripravili, da bi se ji s svojimi ravnanji prilagajal.« (Hume 1988, 62)

- **Hegel**

Pri logični analizi znanstvenega spoznanja, z vključitvijo induktivne logike, se ukvarjamo z vprašanjem, kot je upravičenje in z vprašanjem verjetnosti, torej preizkušamo idejo verjetnosti. Kot vsaka druga logika tudi induktivna logika, verjetnostna logika, pelje k verjetnostnemu sklepu. Le to se navezuje na javni interes, na vrednotenje javne koristi. Problem indukcij je tudi problem veljavnosti in resničnosti elementov inducirane predmeta, saj zavest vključuje izkustvo.

Smisel države je v tem, da se prvenstveno ukvarja s splošnimi zadevami, pri čemer ne gre zgolj za ocenjevanje in vrednotenje, koliko posamezna stvar vsebuje javnega, ampak po drugi strani se intuitivno spogleduje z nasprotovanjem, slabšalnemu namenu zasebnega interesa in se prav z njim spopada v tem, kaj je javno in kaj zasebno.

Tako kot Hobbs tudi Hegel razvija praktično filozofijo tako, da človekovo delovanje, pravo, moralo in svobodo uvršča v institucije, običaje in zakone države kot oblike življenja v skupnosti. Hegel na ta način obnavlja etično-politični karakter Aristotelove praktične filozofije. Človekova svoboda in posameznikova narava se lahko udejanja le v državi. Aristotelovo spoznanje, da je človekova narava izven polisa osiromašena možnosti za izkazovanje, saj jo človek lahko razvija, udejani le z življenjem v polisu. (Pažanin 1986, 176)

Hegel nakazuje okoliščine političnega čutenja in patriotizma, ki pa nimajo nič skupnega z logičnim razpravljanjem, razen v delu, kjer jih Hegel<sup>23</sup> postavi kot rezultat državnih institucij, kjer je umnost dejanska, čeprav so nasprotno te iste institucije v enaki meri opredmetenje političnega čutenja. Svojo posebej določeno vsebino čutenje povzema iz različnih zornih kotov organizma države. Tak organizem je pomenil razvoj ideje proti njenim razlikam in njenim vsebinskim dejstvom. »Politični ustroj je organizem države in organizem države je politični ustroj, pomeni različno poslovanje in dejavnosti, ki se neprestano nanovo ustvarjajo, so nujne in potrebne. Začetna točka je abstraktna ideja, ki se v državi razvije v politični ustroj. Ne gre za politično idejo, pač pa za abstraktno idejo s političnim elementom.« (Hegel 1981, 16)

Potrebe, zasebna lastnina, varstvo zasebne lastnine, varnost ljudi so temeljne premise vsake novodobne družbe. »Meščanska družba sestoji iz treh elementov:

- posredovanje potreb in njihovo izpolnjevanje,
- pravna varnost in zaščita lastnine,
- zaščita ljudi in premoženja.« (Hegel 1981, 272)

V meščanski družbi oblast spozna, da potrebujejo državljani pravno pomoč, pisne dokumente. Najprej se oblikuje institut pisarja, ki je zametek oziroma predhodnica notarja, ki ima še danes v javnih stvareh, za pravno varstvo državljanov, v državi poseben status. »Inštitut pisarja – notarja in njegovih uradnikov pomeni pravne in svetovalne upravne praktike, izšolane praktike, ki imajo, večina njih, univerzitetno

---

<sup>23</sup> Hegel se je navduševal nad antičnim polis, nad neposredno demokracijo, ljudsko suverenostjo, jakobinskim izkustvom ter Rousseaujem. Država obstaja zaradi nujnosti in je zato umna.



izobrazbo.« (Hegel 1981, 124) Funkcionirajo na mestni ravni, na ravni širših območij, v okrajih.

Pri idealu je za Hegla, po Marxu v Kritiki Hegla, nujno, da se ideja razvije kot taka; kot subjektivna vsebina je ideja politično čutenje, kot objektivna vsebina – za razliko od subjektivne, pa je ideja organizem države, je prava politična država in njen ustroj. »Subjekt je tukaj »nujnost v idealu« ali »ideja kot taka«, predikat pa je politično čutenje in politični ustroj. Povedano drugače – politično čutenje je subjektivna, politični ustroj pa objektivna vsebina države.« (Marx 1980, 15)

Za dejanski napredek filozofije je po Heglu nujno, da se je interes mišljenja usmeril na preučevanje formalne plati, jaza, zavesti kot take, na preučevanje abstraktnega odnosa subjektivne vednosti do objekta, in da je bilo na ta način vpeljano spoznavanje neskončne forme, pojma. Za dosego tega spoznanja pa je bilo treba odstraniti še ono končno določenost, v kateri forma nastopa kot jaz, zavest. Forma, ki je tako domišljena do svoje čistosti, tedaj sama v sebi vsebuje to, da se določi, da si da vsebino, in sicer vsebino v njeni nujnosti – kot sistem miselnih določil.

Logika se po Heglu deli na objektivno logiko, logiko strukture in na subjektivno logiko, logiko bistva. »Objektivna logika se na ta način prej postavi na mesto nekdanje metafizike, ki je predstavljala znanstveno zgradbo o svetu, ki naj bi bila sezidana samo z mislimi. Če vzamemo v ozir zadnjo podobo v izoblikovanju te znanosti, tedaj, prvič, objektivna logika neposredno stopi na mesto ontologije, tisti del metafizike, ki naj bi raziskoval naravo ens nasploh; ens zajema vase tako bit kot bistvo, razloček, za katerega je naš jezik na srečo ohranil različna izraza. Poleg tega pa objektivna logika zajema vase tudi ostalo metafiziko, kolikor je metafizika poskušala s čistimi miselnimi formami dojeti posebne, zlasti iz predstave vzete substrate, dušo svet, Boga, in kolikor so v njenem načinu obravnave tisto bistveno tvorila prav določila mišljenja. Toda logika obravnava te forme brez tistih substratov, subjektov, predstav, njihovo naravo in vrednost obravnava samo na sebi in za sebe. Ona metafizika je to opuščala in si zato nakopala upravičen očitek, da jih uporablja brez kritike, brez predhodne raziskave, če in kako so sploh sposobne določiti reč-na-sebi ali bolje tisto umno. Objektivna logika je zato resnična kritika teh form – kritika, ki jih ne obravnava glede na abstraktno formo apriornosti nasproti apriornemu, temveč jih preučuje kot

take v njihovi posebni vsebini. Subjektivna logika je logika pojma – bistva, ki je odpravilo svoj odnos do neke biti ali svojega videza in v svoji določitvi ni več zunanje, temveč je svobodna samostojna, v sebi določujoča se subjektivnost ali bolje subjekt sam.« (Hegel 1991, 47)

Spoznanje je umeščeno v notranjo naravo človeka, v njegovo bit. »Ker zadobi to nasprotje v odnosu do mišljenja, vednosti, spoznavanja, bolj konkretno podobo neposredne ali posredovane vednosti, se naravo spoznavanja nasploh obravnava znotraj znanosti logike, prav tako pa ta vednost v svoji podrobnejši in bolj konkretni formi spada v znanost o duhu in njegovo fenomenologijo. Kdor pa bi si rad prišel na čisto o spoznavanju že pred znanostjo, zahteva, naj bi se o njem razpravljalo izven nje; toda izven znanosti se tega ne da opraviti, vsaj ne na znanstven način, ki zanj tu edino gre.« (Hegel 1991, 52)

Posamičnost in splošnost sta dve različni kategoriji, prav tako pa tudi iz tega izvedena filozofija in človekova zavest. »V filozofiji nastopajo povsem druga določila kot v običajni zavesti in v tako imenovanem občem človeškem razumu, ki ni ravno zdravi razum<sup>24</sup>, temveč tudi tisti, ki so mu privzgojene abstrakcije ter vera ali bolje praznovanje v abstrakcije.« (Hegel 1991, 66) »Visoki intenzivnosti značaja, talenta, genija, so prav tako lastni daljnosežen obstoj, širok učinek in mnogostranska dejavnost.« (Hegel 1991, 194)

Čista zavest, neposredna vednost je zadnja in absolutna resnica o zavednosti, je neposredna zavest v neposredni vednosti. »Začeti je treba v elementu prosto za

---

<sup>24</sup> »Zdrava pamet je od vseh reči na svetu porazdeljena najbolj enakomerno. Vsakdo namreč meni, da je ima v tolikšnem obilju, da si je celo tisti, ki jih je v vsaki drugi stvari zelo težko zadovoljiti, navadno ne žele več, nego je premorejo. Da bi se v tem vsi hkrati motili, se ne zdi verjetno; verjetneje je, da je zmožnost pravilne presoje in razlikovanja resnice od neresnice – in prav to imenujemo zdrava pamet ali razum – po naravi neka v vseh ljudeh. Potemtakem različnost naših mnenj ne izvira od tod, da so eni razumnejši od drugih, marveč le iz tega, da ubirajo naše misli različna pota, in torej nimamo na umu istih stvari. Ni namreč dovolj, da smo obdarjeni z umskimi zmožnostmi, glavno je, da jih pravilno uporabljamo. Veliki duhovi so zmožni velikih napak, prav tako kakor velikih vrlin. In hitreje napredujejo tisti, ki korakajo zlagoma, če se stalno držijo ravne poti, mimo njih, ki stopajo urno, pri tem pa večkrat krenejo v stran.

Jaz si nisem nikoli domišljjal, da bi bil po svojih umskih zmožnostih popolnejši od povprečnega človeka. Nasprotno, mnogokrat sem si želel, da bi bila moja misel tako urna, moja fantazija tako čista in razločna, moj spomin tako obsežen in bister kakor pri nekaterih drugih. Mimo teh ne poznam drugih lastnosti, ki rabijo za spopolnitev duha. Kajti glede razuma ali zdrave pameti, kolikor je ta edina reč, ki dela iz nas ljudi in nas loči od živali, sem pripravljen verjeti, da biva v celoti v slehernem človeku. V tem sledim občemu mnenju filozofov, ki pravijo, da velja razlika med *več* in *manj* samo za aksidence, ne pa za substancialne like posameznikov iste vrste.« (Descartes 1957, 31 – 32)

sebe bivajočega mišljenja, v čisti vednosti. Pri tem je posredovan na način, da je čista vednost zadnja, absolutna resnica zavesti. Fenomenologija duha je znanost o zavesti, prikaz tega, da ima zavest za rezultat pojem znanosti, tj. čisto vednost. Toliko ima logika za svojo predpostavko znanost o duhu v njegovi pojavnosti, ki vsebuje in prikaže nujnost ter s tem dokaz resničnosti stališča, ki je čista vednost, in nasploh njegovega posredovanja. V tej znanosti o duhu v njegovi pojavnosti je izhodišče empirična, čista zavest, in prav ta je neposredna vednost v pravem pomenu; v njej se tudi razpravlja, kakšna je ta neposredna vednost. Za vsako drugo zavest (npr. vero v božje resnice, notranje izkustvo, vednost iz notranjega razodetja itn.) se po kratkem preudarku izkaže, da bi jo precej neustrezno označili za neposredno zavest. Neposredna zavest je tudi tisto, kar je v znanosti prvo in neposredno, potemtakem predpostavka; v logiki pa je predpostavka tisto, kar je iz one obravnave izšlo kot rezultat – ideja kot čista vednost.« (Hegel 1991, 52)

Gotovost je približek resnice<sup>25</sup>, je ponotranjenje, do katerega lahko pridemo z uporabo logike. »Logika je čista znanost tj. čista vednost v celotnem obsegu svojega razvoja. Ta ideja pa se je v omenjenem rezultatu določila tako, da je gotovost, ki je postala resnica, gotovost, ki po eni strani ni več postavljena nasproti predmeta, temveč ga je ponotranjila, ve, da je predmet ona sama, - in ki je po drugi strani opustila to vednost o sebi, češ da je nekaj, kar je postavljeno nasproti predmetnosti in le njeno uničenje, to subjektivnost povnanjila in je eno s svoji povnanjenji. (Hegel 1991, 53)

Idealno odpira pot zavednemu, notranjemu mišljenju, ki si utrjuje pot v našo zavest. To je oblika predstave, ki nas sama po sebi pelje v prostor zavednega, resnično bivajočega. »Načelo, da je končno idealno, tvori idealizem. Filozofski idealizem ne obstoji v ničemer drugem kot v tem, da končnega ne pripozna za nekaj resnično bivajočega. Vsaka filozofija je v bistvu idealizem ali pa ga ima vsaj za svoj princip, in vprašanje je potem le, v kakšni meri je ta princip dejansko izpeljan. To velja tako za filozofijo kot za religijo; kajti tudi religija končnosti ne priznava za resnično bit, za

---

<sup>25</sup> »Pri resnici je paradokсно to, da je hkrati novost, nekaj, kar je redko, izjemno, in kar je – v tem, ko zadeva samo bit tega, o čemer je resnica – hkrati tisto, kar je ontološko gledano najbolj trdno, najbližje izvornemu stanju stvari. Obravnava tega paradoksa zahteva dolge izpeljave, a jasno je, da sodi izvir resnice v red dogodka. Da bomo poenostavili, bomo stanje stvari, kakor koli predstavljeno množstvo (multiple), poimenovali *situacija*. Zato da se razgrne resničnosti postopek, ki zadeva to situacijo, je nujno, da čisti dogodek doopolni to situacijo.« (Badiou 2004, 87)

nekaj zadnjega, absolutnega ali za nekaj ne postavljenega, neustvarjenega, večnega. Princip je nekaj občega, idealnega, še bolj pa je idealen pojem, ideja, duh in ker so potem zopet kot idealne v principu, v pojmu, še bolj pa v duhu, posamične čutne reči kot odpravljene, je treba ob tem preliminarno opozoriti na isto dvojnost, ki se je pokazala pri neskončnem: idealno je enkrat nekaj konkretnega, resnično bivajočega, drugič pa so nekaj idealnega, v njem odpravljenega, tudi njegovi momenti, toda dejansko je idealno le ena konkretna oseba, katere momenti so neločljivi od nje.« (Hegel 1991, 129)

Tudi idealno je lahko objektivno, vezano na predstavo kot tako in na subjektivno idealno, povezano z vsebino, notranjost. Objektivno je pogled od zunaj, subjektivno pa odraz notranjega. »Ob idealnem mislimo predvsem na formo predstave in idealno imenujemo tisto, kar je v moji predstavi nasploh oziroma v pojmu, v ideji, v mišljenju itn., tako da se idealno v splošnem nanaša tudi na predstave, ki ne samo, da se razlikujejo od realnega, temveč so bistveno ne-realne. Dejansko je duh tisti pravi idealist nasploh, že ko je čuten, predstaven, še bolj pa, kolikor je misleč in pojmoven, v njem vsebina ni kot tako imenovani realni obstoj; v enostavnost jaza je takšna zunanja bit le odpravljena, je za mene, v meni je idealno. Ta subjektivni idealizem, najsi ima obliko nezavednega idealizma zavesti nasploh ali pa je zavestno izgovorjen in izpostavljen kot princip, meri le na formo predstave, po kateri je neka vsebina moja vsebina; za to formo sistematični idealizem subjektivnosti trdi, da je edina resnična, izključujoča forma glede na formo objektivnosti ali realnosti, formo zunanjega obstoja one vsebine. Takšen idealizem je formalen, saj ne upošteva vsebine predstavljanja ali mišljenja, ki lahko v predstavljanju in mišljenju ob tem ostane v svoji končnosti. S takšnim idealizmom ni nič izgubljeno – tako zato, ker je realnost takšne končne vsebine, ta s končnostjo izpolnjeni obstoj ohranjen, in enako zato, ker kolikor abstrahiramo od njega, v tej vsebini na sebi domnevno tako ali tako ni ničesar; in z njim ni nič pridobljeno – prav zato, ker ni nič izgubljeno, ker je jaz, predstava, duh ostaja izpolnjen z isto vsebino končnosti.« (Hegel 1991, 129 - 130)

Tisto, kar je naše notranje in kar imamo v sebi, poimenujemo z zavestjo. Je v nas samih, ve za nas in je razpoznavna tudi za druge. »Zavest že kot taka vsebuje na

sebi določilo zasebnosti<sup>26</sup>, saj si predmet, ki ga občuti, zre itn., predstavlja, tj. njegovo vsebino ima v sebi in ta je na ta način kot idealna; v samem svojem zrenju, nasploh v svojem prepletanju z negativnim sebe, s svojim drugim, je zavest pri sami sebi. Zasebnost je polemična, negativno vedenje do drugega, ki jo zamejuje, in je spričo te negacije drugega reflektira vase – čeprav je poleg tega povratka zavesti vase in idealnosti predmeta ohranjena tudi še njegova realnost, saj zavest hkrati ve, da je predmet neki zunanji obstoj. Zavest tako sodi v pojavnost oziroma zavest je dualizem, da po eni strani ve za sebe, zunanji predmet in da je po drugi strani zasebe, da ga ima idealno v sebi, da v njem ni le pri drugem, temveč tudi pri sami sebi.« (Hegel 1991, 132)

- **Marx**

Marksizem je smer filozofije poimenovana po njenem nosilcu, po Karlu Marxu. Marx v svoji teoriji daje prednost delu pred odnosom človeka do prirode. Marx se osredotoča na sfero dela, na tehnično materialno proizvodnjo in na kapital; raziskuje politično ekonomijo. Marksizem s Komunističnim manifestom razvija idejo družbe brez države, idejo o odmiranju države. V 19. stoletju je bila ideja družbe brez države nekaj običajnega. Imeli smo celo stoletje opozicije državi, tako socialistične kot kapitalistične, ter doumeli, da do absolutnega izginotja države ne bo prišlo.

Človek ni abstraktno bitje, niti ne pasivno bitje. Narava okrog človeka je narava, ki jo je človek skozi čas spreminjal. Vse se spreminja v smislu materialistične dialektike. Človek deluje na naravo, na stvari in jo s tem spreminja. S tem, ko jo spreminja, jo dopolnjuje. Izpopolnjuje pa tudi samega sebe in bogati svoja spoznanja o stvarnosti. V procesu spoznavanja človek stalno verificira predhodna spoznanja, predhodne dosežke in vse to poveže v nove momente, v nova spoznanja. »Krepitev države, v socializmu, pomeni krepitev birokratskih elementov. Cilj socializma ni prevlada nad ljudmi, ampak prevlada nad stvarmi.« (Engels 1977, 30)

---

<sup>26</sup> »Zasebnost je tako nekaj za sebe bivajočega, in ker v tej neposrednosti izgine njegov notranji pomen, povsem abstraktna meja samega sebe – eno.« (Hegel 1991, 137)

Marksova dognanja, ki zadevajo državo, državni ustroj in z njo povezanim uradništvom, so bila splošna, teoretsko neutemeljena in pomanjkljiva. Teoretsko je razvil revolucionarni pogled na družbo, ki jo vodi dobro splošno izobražen proletariat. Nestrinjanje z tezo, da uradniki in s tem država, uresničujejo splošni interes družbe, so dajali temu nauku poudarek nedorečenosti in lahkotnosti pri poenostavitvi organiziranosti države. Teorije o upravljanju države, ki so jih tudi praktično uveljavile dobro organizirane absolutistične monarhije, je marksizem vztrajno zavračal. Marx je temeljito in pronicljivo opisal tedanjo meščansko družbo, pri napovedih za prihodnost pa njegova teorija ni dobila potrditve, saj so šle družbe povsem drugo smer in v različne oblike kapitalističnega družbenega reda. Predvidene spremembe stanja, pod vplivom delavskega razreda, se niso izpolnile oziroma so bile izpolnitve kratkočasne, poleg tega pa tudi z negativno konotacijo.

Preveč znanja, poudarjena inteligenca je bilo v marksistični teoriji nasprotnica delavskega razreda. Obojega je bilo v izobilju v uradniškem kadru, v sloju, ki jo je Marx štel v srednji premoženjski razred. »Visoki državni uradniki in izvršilna veja oblasti tvorijo glavni del srednjega sloja, ki zajema glavnino inteligence in pravne zavesti nekega naroda. Ker ta sloj ni v izoliranem aristokratskem položaju in ker mu izobrazba in spretnosti ne služijo za uveljavljanje samovolje in gospostva, predstavlja pomemben vpliv suverenih institucij od zgoraj navzdol in vpliv pravic nevladnih organizacij od spodaj navzgor.« (Marx 1980, 61)

Država, njena zakonodajna veja oblasti s prejetjem zakonov, nosi odgovornost za spreminjanje zavesti, za oblikovanje bodoče zavesti. »Država tako ve, kaj hoče in to izhaja iz njene zamišljene splošnosti; od tu naprej država deluje in postopa po zavestnih ciljih, po znanih načelih in po zakonih, ki to niso le zakoni sami po sebi, saj pomenijo tudi zavest. Delovanje države je povezano z obstoječimi okoliščinami in odnosi, zato država deluje tudi na podlagi njihovega poznavanja.« (Marx 1980, 21)

Logika splošnega interesa je logika nad interesa, logika javnega interesa, ki ni skupek posamičnih in skupinskih interesov. »Logika ne služi dokazovanju države, pač pa država služi dokazovanju logike:

1. splošnega interesa in v okviru tega vzdrževanje posebnih interesov kot cilj države,

2. različne oblike oblasti kot uresničitev zgornjega cilja države,
3. izobražen, samozavedajoč se duh, duh, ki hoče in tudi postopa kot subjekt ciljev in njihove uresničitve.« (Marx 1980, 24)

Hegel nasprotno trdi, da je cilj države splošni interes kot tak, ki v svoji vsebini zajema vzdrževanje posebnih interesov, ti so:

- 1) abstraktna stvarnost države ali njena vsebina, ki pa je v bistvu,
- 2) njena nujnost, če je ločena na pojmovne razlike njenih dejavnosti, ki preko državne vsebine pomenijo čvrste zakone - oblast,
- 3) vsebina, katere ideja (duh) je šla skozi učenje in je ideja (duh), ki sama sebe pozna in hoče.

Delitev dela in hierarhija ni primerna oblika organiziranosti države. Vsi lahko delajo vse, so zmožni delati vse in zatorej delitev dela ni potrebna, čeprav je smotrna. Vsi zaposleni so delavci. Delavci so zaposleni v materialni proizvodnji, delavci so uradniki in delavci so kmetje. »Dejavnost upravljanja zajema tudi delitev dela. Pristojne organizacije imajo formalno, a težko nalogo, da od spodaj, kjer je življenje državljanov konkretno, upravljajo z njihovim življenjem na konkreten način, vendar se ta naloga deli na njegove abstraktne dele, ki proučujejo še zlasti pristojnosti kot različna središča, kjer se delokrog usmerjen navzdol kot tudi vrhovna upravna oblast ponovno združita v določenem konkretnem primeru.« (Marx 1980, 59)

Ko imajo vsi ljudje enaka splošna znanja, pridobljena na enak način v državnih izobraževalnih organizacijah, imajo vsi pogoje za opravljanje splošnih, javnih dejavnosti. Proletariat poslo vodi proizvodnjo, proletariat upravlja državo. »Dejavnost upravljanja je za Hegla objektivne narave in je sama po sebi – po svoji vsebini, že urejena, čeprav jo morajo posamezniki osmisliti in ponotranjiti. Med dejavnostjo upravljanja in posameznikom ni neposredne naravne povezave, zato tudi posamezniki za te dejavnosti niso vnaprej postavljeni, zaradi značaja ali statusa. Postavljeni so zaradi objektivnega momenta – zaradi spoznanja in dokaza o njihovi sposobnosti, kar državi zagotovi potrebo po splošnem stanju in kar je istočasno edini pogoj, da državljanom zagotovi možnost, da se lahko posvetijo splošnemu stanju.« (Marx 1980, 59)

Pravni zaposlitveni akt izkazuje pravno povezavo med delodajalcem in delavcem, hkrati pa tudi delavčevo neodvisnost do subjektivnih vplivov drugih sodelavcev in zunanjega sveta. »Za posameznika, ki na podlagi pravnomočnega pravnega akta opravlja službo in ima s tem aktom določene obveznosti, pomeni to vsebino njegovega odnosa in hkrati tudi pogoj povezanosti. Kot posledica vsebine odnosa se kaže lastnina, zagotovljeno je zadovoljevanje posebnosti tega odnosa ter hkrati tudi osvoboditev splošnega položaja posameznika in njegove službene dejavnosti izpod subjektivne odvisnosti in vpliva.« (Marx 1980, 60)

Zavedajoč se izobrazbe, usposobljenosti državnih uradnikov, zavedajoč se odgovornosti, ne samo do izpolnitve nalog, ampak tudi v odnosu do javnih zadev, je pričakovati od uradnika žrtvovanje za javni interes, lojalnosti do oblasti. Torej je bilo pričakovati nek poseben odnos delavca, s poklicem državni uradnik, do dela. »Državna služba zahteva žrtvovanje in podrejanje lastnih ciljev in interesov. Ravno na ta način pomeni možnost ustvarjanja zadovoljstva v sami lojalnosti pri izvajanju službe (dejavnosti) ter v izvajanju samem po sebi. Povezanost splošnega in posebnega interesa tvori pojem in notranjo moč države. Z zagotovljenim zadovoljevanjem posebnih potreb izgine zunanja nujnost v smislu iskanja sredstev za zadovoljevanje teh potreb na račun službenih dejavnosti in dolžnosti. V izvršilni veji oblasti (lahko tudi upravi) so posamezniki pooblaščen za opravljanje dejavnosti, ki so zaščitene pred subjektivnimi vplivi, pred privatnim strastem tistih, ki so podrejeni splošnemu interesu, saj je splošni interes važnejši od subjektivnega.« (Marx 1980, 60)

Kako zavarovati oblast pred uradniki, ki povzročajo stalno nevarnost nadvlade samo zato, ker so izobraženi, ker so usposobljeni za svetovanje vladarju? »Zavarovanje države in tistih, s katerimi država upravlja, pred zlorabo oblasti s strani pristojnih organov ter njihovih predstojnikov in uslužbencev, se po eni strani kaže neposredno v obstoječi hierarhiji in odgovornosti uslužbencev, po drugi strani pa tudi preko pooblastil, ki jih imajo uslužbenci, organi in organizacije. Tako se prepreči mešanje subjektivne samovolje izvršilne veje oblasti, kontrola od zgoraj, ki seže do posameznih primerov obnašanja oblastnikov in je dopolnjena s kontrolo od spodaj.« (Marx 1980, 61)



Pri upravnih poslih obstaja delitev dela, trdi Marx. Uradniki morajo pred nastopom dela na preizkus znanja, bodoči uradniki morajo poznati družbeni red in ustroj države. »Posamezniki morajo dokazati svojesposobnosti za vodenje upravnih poslov, kar pomeni, da morajo opraviti izpite. Izbira določenih posameznikov za državne uradnike pripada vladi, oz. državnih oblasti – ta možnost izhaja iz same narave stvari. Uradniški posel je dolžnost in življenjski poklic državnih uradnikov, ki jih mora država zato tudi plačevati. Zagotovilo pred zlorabo birokracije deloma leži v njeni hierarhiji in porazdelitvi odgovornosti, deloma pa v pooblastilih organom in organizacijam, njena etičnost pa je delno povezana tudi z »direktno splošno in intelektualno izobrazbo«, delno pa z »veličino spoštovanja države«. (Marx 1980, 62)

Uradniki ščitijo delavsko oblast pred zemljiško izobraženo aristokracijo in pred vodstvi obrtnih, proizvodnih dejavnosti, bank in zavarovalnic, pred vplivom kapitala, ter zagotavljajo neizobraženi ljudski oblasti prepotrebno suverenost. »Visoki državni uradniki izobražujejo srednji sloj in kot protiutež njihovi aristokraciji in gospostvu predstavljajo zaščito deloma suverene institucije od zgoraj navzdol in deloma državnih organov in organizacij. Srednji sloj je sloj izobraženosti. Hegel nam postreže z izkustvenim opisovanjem javne uprave in to delno izhajajoč iz same narave (dejanskosti) javne uprave, delno izhajajoč pa iz predstave javne uprave same o sebi. Tako je tudi rešeno najtežje poglavje o upravnih oblasti.« (Marx 1980, 63) Hegel upravno oblast imenuje objektivna stran suverenosti, kar je lastno monarhu, tako kot je za primer v katoliški cerkvi realni obstoj suverenosti, vsebina in duh troedinega.

V birokraciji vidi Marx posebljeno državno, upravno, izvršilno moč. »Za javno upravo so korporacije materializem, javna uprava pa je za korporacije spiritualizem. Korporacija je javna uprava meščanske družbe, javna uprava pa je korporacija države. Javna uprava je državni formalizem meščanske družbe, je državna zavest, državna volja, državna moč. Kot taka mora ščititi navidezno splošnost posebnega interesa in korporativni duh, da bi lahko zaščitila navidezno posebnost splošnega interesa, svoj lastni duh. Kot popolna korporacija tako premaga korporacijo kot nepopolno javno upravo.« (Marx 1980, 64)

Je javna uprava država v državi, ali zgolj strokovno vodena birokracija, ki svetuje in pomaga vladati izvršilni veji oblasti? »Javna uprava je pomembna sama sebi, kot poslednji in končni državni cilj. Ker javna uprava svoje formalne cilje spreminja v lastno vsebino, je zato vedno v konfliktu z realnimi cilji – prisiljena je, da formalnosti predstavlja kot vsebino, vsebino pa kot formalnosti. Cilj države so cilji njene uprave, cilji uprave postanejo državni cilji. Javna uprava predstavlja krog, iz katerega ni izhoda, saj njena hierarhija pomeni hierarhijo znanja. Poleg realne države je javna uprava imaginarna država in hkrati tudi državni spiritualizem.« (Marx 1980, 65)

Filozofija uradništva je nekaj posebnega, je nekaj, kar je v mišljenjskem smislu drugačna kot pri ostalih poklicih. »Birokratski duh je jezuitski, teološki duh, javni uslužbenci so državni jezuiti in državni teologi. Javna uprava je *la republique pretre* (cerkvena republika).« (Marx 1980, 67) Hierarhija je za Marxa glavni princip vodenja javne uprave, udejanjanje avtoritete pa je njeno čutenje. »Spiritualizem se spremeni v grobi materializem, v materializem pasivne pokornosti in zaupanja v avtoriteto, v mehanizem fiksnega formalnega delovanja, fiksnih principov, nazorov in tradicij. Državni cilji se pri uradnikih spremenijo v njihove zasebne cilje in v tekmo za višje položaje in ustvarjanje kariere. Država obstaja zgolj kot skupek različnih fiksnih duhov ureditve, ki so povezani s podrejenostjo in s pasivno pokornostjo.« (Marx 1980, 66)

Dobro organizirana javna uprava, hierarhično vodena javna uprava in centralizacija uprave so predpogoj za funkcioniranje države, upravljanje države, ko gre za izvajanje javnega interesa. »Velika centralizacija zagotavlja državnemu aparatu, da je povsod pričujoč, vseveden in prožen. Parlament bi lahko imel resnični vpliv, če bi poenostavil državno upravo, zmanjšal število uradnikov in zlasti če bi poskrbel za ustvaritev lastnih, od vladne oblasti neodvisnih organov meščanske družbe. Parlament bi na ta način za izvajanje zakonodajne veje oblasti in izvršilne veje oblasti postavil novo strukturo svojih strokovnih služb, novo armado uradnikov, ki bi pripravljala politike za izvoljene predstavnike ljudstva. Uveljavljal bi splošni interes, posebni del splošnega interesa pa bi izvajala, izvrševala vlada s svojim državnim ustrojem javne uprave. Parlamentarni režim bi pomenil politično gospostvo buržoazije, njeno samovladanje.« (Marx v Ribarič 1983, 13)

Parlament, ljudska zakonodajna oblast ne bi smela biti podrejena izvršilni oblasti, znotraj slednje pa uradnikom. Podrejanje ene veje oblasti drugi samo zato, ker je v eni od njih več znanja za vladanje, ne sledi Montesquiejevemu načelu delitve oblasti. »Za odnos med družbo in državo, med ekonomskim in političnim gospostvom buržoazije, med parlamentom in vlado, med zakonodajno in izvršilno oblastjo je pomembna analiza, ki jo je podal Marx v delu Osemnajsti brumaire Ludvika Bonaparta. Na določeni stopnji zgodovinskega razvoja v takratni Franciji je bila po Marxu buržoazija prisiljena, da se odreče svoji lastni parlamentarni oblasti v korist izvršilne oblasti. Pogoj za ohranitev parlamentarnega režima je razpolaganje z izvršilno oblastjo. Parlamentarna oblast je oblast meščanske družbe. Vladna oblast pa je oblast od te družbe ločene države, ki meščansko družbo obvladuje in ohranja. Na eni strani je izvršilna oblast z vojsko uradnikov, parazitski organizem v razmerah izredne centralizacije, na drugi strani pa je nemočen, nesamostojen, brezoblični družbeni organizem. Izvršilna oblast razpolaga z vojsko uradnikov, ki so s svojimi interesi in eksistenco od nje popolnoma odvisni. Na ta način država kontrolira in ohranja v svojem varuštvu meščansko družbo.« (Marx v Ribarič 1983, 13)

Velika francoska revolucija je zato, da bi ustvarila buržoazno narodno enotnost, razbila vse lokalne in druge teritorialne oblasti in še nadalje razvila centralizacijo, ki jo je začela že absolutna monarhija. Hkrati s centralizacijo je širila in utrjevala tudi izvrševalce vladne oblasti. Naraščujoča delitev dela znotraj meščanske družbe je ustvarila nove interesne skupine, ki so pomenile po Marxu novo gradivo za državno upravo. »Vsak skupni interes se je takoj ločil od družbe in se ji postavil nasproti kot višji, splošni interes, iztrgan je bil dejavnosti družbenih članov samih in je postal predmet vladne dejavnosti.« (Marx v Ribarič 1983, 14) Razpon vladne dejavnosti je segal od mosta do železnice, od šole do univerze, od premoženja vaške občine do državnega premoženja.

Parlamentarna republika je bila v boju proti revoluciji prisiljena samo še okrepiti moč centralizirane vladne oblasti. »Vsi prevrati so izpopolnjevali ta stroj, namesto da bi ga bili razbili. Stranke, ki so se druga za drugo borile za oblast, so videle poglavitno pridobitev zmagovalca v tem, da se polasti te velikanske državne zgradbe. Buržoazija je lahko ohranila svoje gospostvo samo v čedalje večji centralizaciji vladne oblasti. Krepitev državne oblasti sta pogojevali tako vedno večja delitev dela

in interesna razklanost buržoazije kot potreba po dušitvi revolucije z represivnimi ukrepi vladne oblasti. Buržoazija sama ni več mogla zadovoljevati svojih skupnih interesov. Skupne interese uresničujejo družbeni člani sami, višje ali splošne pa uresničuje vlada. Z vidika vsebine dela izvršilne oblasti je pomembno, da družba sama po svojih članih ni mogla uresničevati skupnih interesov, ampak so se interesi ločili od družbe in postali višji, splošni interesi, ki so predmet dejavnosti vlade, izvršilne oblasti, javne uprave.« (Marx v Ribarič 1983, 14)

V Državlanski vojni v Franciji Marx utemeljuje, zakaj delavski razred ne more enostavno prevzeti obstoječe državne zgradbe. »Centralizirana državna oblast s svojimi organi (redno vojsko, policijo, uradništvom, duhovščino, sodniki), ki so bili ustvarjeni s sistematično in hierarhično delitvijo dela, izvira iz časa absolutne monarhije in je vseobsegajoč aparat, ki ima velik vpliv pri vodenju državnih poslov.« (Marx v Ribarič 1983, 16)

Engels v Uvodu v državljansko vojno v Franciji poudarja, da je komuna v vsem dosedanjem neizogibnem spreminjanju države in državnih organov iz uslužbencev družbe v gospodarje družbe uporabila dve nezmotljivi sredstvi. »Prvič, vsa mesta v upravi, sodstvu in izobraževanju je zasedla z izvolitvijo na podlagi splošne volilne pravice državljanov in z možnostjo, da isti državljani izvoljene odpokličejo ob vsakem času. In drugič, plačevala je zaposlene v vseh službah, tako visokih kot nizkih, s takšno plačo, ki so jo prejeli drugi delavci.« (Marx v Ribarič 1983, 19)

V marksizmu je znotraj delavskega razreda tudi uradništvo, zato je uradnik delavec in z njim v vseh ozirih enak in primerljiv. »Uradnik je plačan kot delavec, uradnik je postal delavec. Za komuno kot predstavniško telo je bistvena oblast ljudstva, to je delavskega razreda. V tem okviru so nujni elementi: splošna volilna pravica, odgovornost in odstavljalnost; delovno telo, je izvršilno in zakonodajno hkrati; opravljanje javne službe za delavsko plačo; iniciativa.« (Marx v Ribarič 1983, 21)

Marxova misel o smotru splošne volilne pravice, ki jo primerja z delodajalčevo pravico, da si izbere delavce, nadzornike in knjigovodje za svoje posle, govori v prid tezi, da zastopniki ljudstva in delavskega razreda niso odtujeni predstavniki iz vrst vladajočega razreda nasproti izkoriščanemu razredu, ampak ljudje iz ljudstva, delavci

ali priznani predstavniki delavskega razreda. »Pri položaju poslancev in uradnikov se zdi bistvena možnost odpoklica. Možnost odpoklica poslancev in uradnikov naj bi zagotovila, da bo delavski razred zavarovan pred tem, da bi se služabniki družbe spremenili v njene gospodarje. Pri tem ni prezreti stalnega nadzorstva nad poslanci in uradniki in pa združitev izvršilne in zakonodajne funkcije v enem telesu. Položaj poslancev in uradnikov bi moral biti tak, kot je položaj vsakega drugega delavca v industrijski ali drugi delovni organizaciji.« (Marx v Ribarič 1983, 22)

Marx birokracijo opisuje kot državno zavest, državno moč, ki posebej splošni interes. Javna uprava ceni samo sebe kot zadnji, skrajni cilj države. »Ker svoje formalne cilje pretvarja v svojo vsebino, je povsod v navzkrižju z resničnimi cilji. Prisiljena je formalnost predstavljati za vsebino in vsebino za formalnost. Cilji države postajajo cilji javne uprave ali pa se cilji javne uprave spreminjajo v cilje države. Javna uprava je krog, ki ga nihče ne more zapustiti. Njena hierarhija je hierarhija znanja. Vrhovi se zanašajo na nižje ravni na področjih posameznih znanj, nižje ravni pa vrhovom zaupajo vse, kar je splošnega, in se na tak način medsebojno ujemajo. Javna uprava je imaginarna država, vzporedna resnični državi, je duhovnost države.« (Marx 1974, 45)

Marksizem izpostavlja teoretična spoznanja, ki se še danes prisotna v javni upravi. Marx v uradniku prepozna osebo, ki je v mišljenjskem smislu drugačna od oseb, ki opravljajo druge poklice. Primerjava z jezuiti, s cerkveno hierarhijo je primerjava, ki jo zasledimo tudi pri Webru, teologu in političnemu ekonomistu. V visokem državnem uradniku je videl človeka s poudarjeno oblastno močjo, oblastno nevarnega človeka, ki ga je potrebno omejiti in državo zavarovati pred popolno uporabo uradnikove moči. Uradnikova družbena moč je bila izkustveno izražena v času vladavine dinastije Ming. Zgodovinska dejstva kažejo na to, da so za kratek čas celo prevzeli oblast. Da bi se izognili nevarnosti birokratskega prevzema oblasti, je Marx videl smisel v odpoklicu uradnikov.

Uradniki morajo varovati in ščititi proletariat pred buržoazijo, pred premožno zemljiško aristokracijo, pred obrtniki, manufakturisti, bančniki. Vsak navedeni sloj prebivalstva ima svoj posebni interes, ki je drugačen od interesa proletariata.

Buržoazija sama ne more zadovoljiti teh posebnih interesov, zato se stalno prizadeva, da bi njihov interes postal splošni interes, interes celotne družbe.

Pred nastopom službe uradnika mora biti bodoči uradnik zaslišan pred posebno uradniško komisijo. Uradnik mora natančno poznati ustroj države, družbeni red, specifičnosti poklica uradnika. Preizkus znanja ni nekaj novega. Preizkusi znanja so bili poznani tudi v drugih civilizacijah, v cesarstvih in v kraljevinah. Uradnika marksizem veže na zavest, na žrtvovanje, ne pa tudi na premoženje, kot so to delali vladarji vse od antike dalje. Spreminjanje zavesti, podrejanje osebnosti višjim ciljem, se ni izkazalo kot uspešna in primerna oblika za učinkovito delo uradnikov.

- **Weber**

V 19. stoletju je prevladoval liberalizem brez pluralne demokracije. Liberalizem tistega časa so zanimali pravni odnosi med državo in njenimi državljani, pravne tehnike, ki so izključevale etnična in filozofska vprašanja. Liberalna miselnost je povezana z drugačnim načinom upravljanja<sup>27</sup> države. Duh kapitalizma je v polju teorije, v germanskem delu kontinentalne Evrope, utemeljen na protestantizmu, v anglosaksonskem delu sveta pa na kalvinizmu, na puritanski poklicni askezi. Ideja, da ima moderno poklicno delo asketski pečat, pa seveda tudi ni nova. Omejitev na strokovno delo z odrekanjem pri potrošnji dobrin, ki izvira iz asketizma, je v današnjem svetu predpogoj za dobro delovanje tako zasebnega kot javnega sektorja. Pehanje za denarjem, pohlepnost po potrošnih dobrinah so stranpoti od demokratične, socialno čuteče družbe.

Država ne sme biti razsipna, država naj bo gospodarna in zato njeno poslovanje racionalno. »Življenje je mogoče racionalizirati s povsem različnih poslednjih gledišč in v zelo različnih smereh. Racionalizem je zgodovinski pojem, ki zajema svetove nasprotij, in zato je naloga raziskati, dedič katerega duha je bila konkretna oblika racionalnega mišljenja in življenja, iz katerega sta zrasli ideja poklica in tako iracionalna – predanost poklicnemu delu, ki je bila ena izmed najznačilnejših sestavin

---

<sup>27</sup> V vsaki družbi obstoji elita, birokratska elita, ki državo vodi, ki usmerja proizvodnjo. Elita ima dva motiva:

- ustvariti čimvečjo akumulacijo kapitala
- doseči čim višji nivo racionalizacije proizvodnje.

naše kapitalistične kulture in je to še zmeraj.« (Weber 1988, 65) Država vzpostavi družbeni sistem, ki vključuje nadzor nad upravljanjem države, hierarhičnost temeljnih postopkov poslovanja.

Življenje je potrebno poenostaviti, vsa življenjska dejanja pa racionalizirati. »Ena izmed konstitutivnih sestavin modernega kapitalističnega duha – in ne samo tega, temveč tudi moderne kulture – je bil torej racionalni življenjski slog, ki je temeljil na ideji poklica in se je rodil iz duha protestantske askeze. Bistveni elementi naziranja, ki smo ga označili z duhom kapitalizma, so ravno tisti, ki smo jih opredelili kot vsebino puritanske poklicne askeze.« (Weber 1988, 204)

Doseči racionalnost ravnanja državnih uradnikov pomeni imeti znanja, kako delo organizirati, kako ga centralizirati in teritorialno podeliti. »Toda v nobeni državi in v nobenem obdobju niso bili naša celotna eksistenca, temeljni politični, tehnični in gospodarski pogoji tako absolutno in neločljivo povezani s strokovno izšolano uradniško organizacijo, s tehnično, trgovsko, predvsem pa juristično izšolanimi uradniki kot nosilci najpomembnejših vsakdanjih funkcij družbenega življenja, kakor se to dogaja na modernem Zahodu. Svetovni nazor zatorej določata trgovsko politični in socialno politični interesni položaj. Kdor se v svojem življenju ne prilagodi pogojem za kapitalistični uspeh, propade ali pa se vsaj ne povzpne.« (Weber 1988, 59)

Za temeljni motiv modernega gospodarstva sploh so pogosto prepoznavali ekonomski racionalizem. In to z nesporno pravico, če s tem pojmom razumemo tisto razširitev produktivnosti dela, ki je na osnovi členitve produkcijskega procesa z znanstvenih gledišč odpravila njegovo odvisnost od naravno danih organskih omejitev človeške osebe. Ta proces racionalizacije na področju tehnike in ekonomike pa nedvomno določa tudi pomemben del življenjskih idealov moderne meščanske družbe; delo, namenjeno racionalnemu oblikovanju materialne preskrbe človeštva, so predstavniki kapitalističnega duha brez dvoma zmeraj imeli pred očmi kot enega izmed vodilnih ciljev svojega življenja. In prav tako je bila in je seveda še ena izmed temeljnih lastnosti kapitalističnega zasebnega gospodarstva, da je na strogo računarski osnovi racionalizirano, načrtno in preudarno vse usmerjeno k zastavljenemu gospodarskemu uspehu.

Koncept liberalne države je v učinkoviti in kvalitetni javni upravi, organizirani tako, da je racionalna. »Razvoj kapitalističnega duha je najlažje razumeti kot obrobni pojav v celotnem razvoju racionalizma in bi ga bilo treba izpeljati iz načelnega odnosa tega racionalizma do poslednjih življenjskih problemov. Pri tem bi bilo protestantizem v zgodovinskem pomenu treba samo toliko upoštevati, kolikor je, na primer, imel vlogo »kali« za povsem racionalistične življenjske nazore. Nasploh pa državo v pomenu politične ustanove, z racionalno ubesedeno »ustavo«, z racionalno ubesedenim pravom in strokovno upravo, ki temelji na strokovnem uradništvu in se po Webru usmerja po racionalno postavljenih pravilih, .... » (Weber 1988, 9)

Racionalizacija, ki je sledila dobičku, nacionalni ekonomiji, je našla svoje mesto tudi v drugih segmentih življenja. Usmerjenost k kvaliteti življenja, je usmerjenost k čim večji racionalizaciji našega delovanja. Racionalnost upravljanja družbe je Weber utemeljeval s hierarhijo, brezosebnostjo, s pravili obnašanja, s karierno potjo in s specializirano delitvijo dela. »Ekonomski racionalizem je odvisen tako od racionalne tehnike in racionalnega prava kot tudi od sposobnosti in discipliniranosti ljudi za praktično racionalni način življenja nasploh. » (Weber 1988, 17) »Nasprotnik, s katerim se je moral v prvi vrsti in vsepovsod spoprijeti »duh« kapitalizma v smislu določenega, v etični preobleki pojavljajočega se in normam zavezanega življenjskega sloga, je ostal tisti način čutenja in ravnanja, ki ga lahko opišemo kot tradicionalizem.« (Weber 1988, 48)

Če torej s praktičnim racionalizmom docela razumemo tisti način življenja, ki ga večina zavestno povezuje s tostranskimi interesi posameznika, je to življenjski slog. Posamezna ljudstva na kontinentalnem in na otoškem delu Evrope se med seboj razpoznavno razlikujejo. Webrova brezosebnost gre na račun odnosov med delovnimi mesti in ljudmi ter postavlja človeka v vlogo enega od elementov produkcije, v birokratski del. Možnost napredovanja, profesionalna etika in hierarhija postavlja človeka v najemen odnos do delodajalca.

Weber je napravil prvo kompleksno analizo uprave: državne, gospodarske in zasebne. Predstavil je birokratski model organizacije (birokratsko upravljanje). Weber je bil po izobrazbi najprej teolog, do podrobnosti je poznal organiziranost in ustroj cerkve, hierarhijo cerkve. Brez hierarhije ni racionalnosti, v birokratski organizaciji je



izvršena delitev dela vse do posameznega delovnega mesta, specializacija, hierarhični piramidalni sistem, delo je profesija (strokovnost), ki teče po predpisanih pravilih in postopkih, v organizaciji so službeno brezosebni donosi (človek stroj), nevarnost – podreditev politike, upravni uslužbenci se ne smejo ukvarjati s politiko.

Potrošniška družba, trošenje zasluženega denarja za materialne dobrine, je predmet vsakokratnega zanimanja verstev in tudi demokratičnih oblasti. Koliko porabiti zase, potreba po ustvarjanju raja na zemlji, je vprašanje, ki je predmet proučevanja različnih, predvsem teoloških in politoloških znanosti. »Cerkev je namreč do takrat povsem realistično računala s tem, da človek ni absolutno jasno opredeljiva in precenljiva enota, marveč da je njegovo nravstveno življenje običajno drža, na katero vplivajo nasprotujoči si motivi in ki je sama polna nasprotij. Od njega je terjala tudi ideal, po katerem naj bi načelno preoblikoval svoje življenje. Toda to zahtevo je oslabila z enim izmed svojih najpomembnejših sredstev moči in vzgoje: z zakramentom pokore, katerega funkcija je bila globoko povezana z najglobljo posebnostjo katoliške religioznosti.« (Weber 1988, 117)

Prenašanje trpljenja, nošenje lastnega križa, je simbolična pretveza, s katero je umišljeno tlakovana pot v drugo, nam neznano, pa vendar lepo odslikano, postransko življenje. »Katoliku je milost zakramenta, ki mu ga je podelila cerkev, zakrila osebno pomanjkljivost; duhovnik je bil čarovnik, ki je uprizarjal čudež preobrazbe in v čigar rokah je bil ključ za odpuščanje grehov. Nanj so se lahko obrnili skesani in pripravljeni na pokoro, delil je spravo, upanje na milost, gotovost, da so grehi odpuščeni, in tako lajšal tisto neznansko napetost, ki je bila neizbežna in neublažljiva usoda kalvinista.« (Weber 1988, 117)

Protestantizem je imel močan, zlasti etični vpliv na kapitalizem v kontinentalni Evropi in anglosaksonskih deželah. Način življenja posameznikov, odnos posameznika do denarja in do dobička, odnos posameznika do potrošnih dobrin, ima platformo v protestantizmu. »Posvetna protestantska askeza se je z vso močjo uprla sproščenemu uživanju lastnine in omejila porabo, predvsem tisto luksuzno. V nasprotju s tem pa je pridobitništvo, iz psihološkega zornega kota gledano, osvobodila vezi tradicionalne etike, zdrobila je okove, v katerih je tičalo dobičkarstvo, tako da ga je legalizirala in ga celo napravila za izraz božje volje. Boj zoper meseno

poželenje in zoper vdajanje hlepenju po zunanjih dobrinah ni bil boj zoper racionalno dobit, temveč zoper iracionalno porabljanje lastnine.« (Weber 1988, 193)

Askeza in racionalno človekovo ravnanje sta med seboj tesno povezana, askeze brez racionalnega ravnanja ni. Instrumentalna racionalnost za doseg ciljev povezuje cilje s sredstvi. »Puritanska askeza si je kot vsaka racionalna askeza prizadevala usposobiti človeka, da bi, ogibajoča se afektov, utrdila in uveljavila svoje konstantne motive, zlasti tiste, ki mu jih je sama vcepila, tako naj bi ga v tem formalno psihološkem pomenu beseda vzgojila v osebnost. Čeprav se to bije z marsikatero poljudno predstavo, je bil cilj, ki si ga je zastavila askeza, živeti zavestno, razsvetljeno življenje, njena najvažnejša naloga je bila zatiranje sproščenega nagonskega življenjskega užitka, najvažnejše sredstvo za doseg zastavljenega cilja pa uvajanje reda v življenjski slog tistih, ki so ji pripadali.« (Weber 1988, 121)

Različne oblike plačil za nedopustna moralna dejanja ne vodijo v racionalni kapitalizem. »Luteranska *gratia amissibilis*, ki jo je bilo mogoče s spokorniškimi obžalovanjem zmeraj znova doseči, sama na sebi očitno ni dajala nobene pobude za tisto, kar se nam tukaj zdi pomembno kot proizvod asketskega protestantizma: za sistematično, racionalno oblikovanje celotnega etičnega življenja.« (Weber 1988, 128 - 129) »Znano je, da je bila protestantska askeza izrazito naklonjena matematičnim utemeljitvam racionaliziranega empirizma.« (Weber 1988, 144) Askeza kot notranja moč omogoča takšno stanje zavednosti, da lahko živimo in delamo za svoje in skupno dobro. »Pri askezi gre za ponotranjeno konstrukcijo predmeta. Askeza je konstitutivno stanje, transformacija čutov in domišljije, telesa in uma. Da bi dobro živeli in ustvarjali skupno, je vedno potrebna askeza.« (Negri 2005, 132)

Samo delo je prepoznavno kot pozitivna lastnost, dela ni bilo potrebno miselno nadgrajevati. »Bog kalvinizma od svojih ni zahteval posamičnih dobrih del, marveč v sistem povzdignjeno posvečenost z deli.« (Weber 1988, 118) Nравstveni nadzor cerkve nad prebivalstvom daje slabši rezultat kot nadzor vseh nad vsemi. »Nadzor cerkvene policije nad življenjem posameznika, nadzor, ki ga je državna kalvinistična cerkev prignala domala na rob inkvizicije, je namreč lahko zavrl individualne sile, ki jih je sicer porajala asketska težnja po metodičnem delovanju za zveličanje.« (Weber 1988, 163)

Resnicoljubnost in spoštovanje načela pravičnosti sta ponotranjena v posamezniku, v protestantu, posledično pa z njim povezanim kapitalizmom. »Puritanska poštenost je formalistično legalna, podobno kot je resnicoljubnost, ki so jo puritanska ljudstva od nekdaj imela za svojo nacionalno krepost, nekaj specifično drugačnega ter formalistično in refleksivno preoblikovanega v primerjavi z nemško poštenostjo.« (Weber 1988, 162)

Način življenja, življenjski slog je odraz askeze, odraz duha protestantizma. »Zgolj in samo potrjevanje v specifični in od življenjskega sloga naravnega človeka nedvomno razlikujoči se ter razpoznavni preobrazbi je posameznika vzpodbudilo, da je metodično nadziral svoj milostni status in življenje preživel z askezo. Ta asketski življenjski slog pa je pomenil racionalno oblikovanje celotne eksistence, ki je bila prilagojena božji volji. Askeza tedaj ni bila več opus supererogationis, temveč dejanje, katerega je zmožni, ki si je hotel biti gotov svojega zveličanja. Ta racionalizacija življenjskega sloga, ki se je zdaj prilagajala svetu in hkrati težila k onostranstvu, je bila nasledek koncepcije poklica, kakor jo je izdelal asketski protestantizem.« (Weber 1988, 164)

Za razliko od protestantizma je katolicizem ubiral drugačno pot iz ponotranjenja v evangelizacijo. »Krščanska askeza, ki se je spočetka umikala iz sveta v samoto, saj se je vsemu posvetnemu odpovedala, je že iz samostana cerkveno obvladovala svet. Toda vsakdanjega posvetnega življenja pri tem v splošnem ni obremenjevala. Zdaj pa je stopila na trg življenja, zaprla za seboj vrata samostanov in se namenila s svojo metodiko prepojitvi vsakdanjika, iz njega napraviti racionalno življenje sredi sveta, ki pa naj ne bi bilo od tega sveta ali zanj.« (Weber 1988, 165)

Življenje na zemlji, življenje s potrošnimi dobrinami, preužitek le teh in dekadentno življenje, koliko vsega tega? »Nravstveno je za puritance bilo resnično ničvredno, če je vernik počival na lastnini in če je užival bogastvo, tako da se je predajal brezdelnosti in mesenemu poželenju. In samo zato, ker je prinašala s seboj takšno nevarnost, je lastnina bila za njih tudi sumljiva. Zapravljanje časa je prvi in najtežji greh, kakor so načeloma trdili puritanci.« (Weber 1988, 169) Odpor do dela je bil

simptom odsotnega stanja milosti. Niti bogastvo<sup>28</sup> ne odvezuje od dela. Zakaj slehernemu naj bi božja previdnost namenila poklic (calling), ki ga je moral prepoznati in mu služiti, in ta poklic ni kakor v luteranstvu pomenil usode, v katero bi se bilo treba vdati in se z njo pomiriti, temveč ukaz, ki ga je Bog izrekel posamezniku, da bi ta deloval v njegovo čast.« (Weber 1988, 175)

Ne samo meniško duhovništvo, tudi nekateri drugi poklici imajo že skozi stoletja neke posebnosti, nekaj asketskega značaja, ki je bolj izrazito kot pri večini poklicev. Če so najprej izpostavljeni duhovniki, so med posebne poklice šteti tudi zdravniki, učitelji in nenazadnje tudi uradniki. »Ideja, da ima moderno poklicno delo asketski pečat, pa seveda tudi ni nova. Omejitve na strokovno delo z odrekanjem faustovski vsestranosti človeštva, z odrekanjem, ki izvira iz te omejitve, je v današnjem svetu predpogoj za dobro delovanje, torej da se dejanje in odpoved danes neizogibno medsebojno določata – je temeljni asketski motiv meščanskega sloga, če ta sploh hoče biti slog in ne nered. Puritanec je hotel biti poklicni človek. S tem, ko so askezo zanesli iz meniške celice v poklicno življenje in ko je ta pričela obvladovati posvetno nravnost, je po svoji moči prispevala tudi h graditvi mogočnega kozmosa modernega gospodarskega reda, ki je povezan s tehničnimi in ekonomskimi razsežnostmi mehanično strojne produkcije in ki danes z obvladujočo močjo določa življenjski slog vsakega posameznika.« (Weber 1988, 205)

---

<sup>28</sup> »Če vam Bog pokaže pot, po kateri bi lahko brez škode za vašo dušo ali za dušo drugih zakonito zaslužili več kot kako drugače, a ga zavrnete in greste naprej po manj donosni poti, se s tem postavljate po robu enemu izmed namenov vašega poslanstva (calling), upirate se postati božji upravitelj (steward) in nočete sprejeti njegovih darov, ki bi jih lahko kasneje uporabili zanj, če bi tako zahteval. Jasno je, da ne smete delati za svoje bogastvo z namenom, da bi stregli grehu in poželenju, temveč delajte in bogatite za Boga. Bogastvo je torej nevarno zgolj zaradi tega, ker je porajalo skušnjave, da bi ljudje leno počivali in grešno uživali življenje, prizadevanje zanj pa je bilo nevarno samo tedaj, če je človek pri tem imel za bregom brezdelnost in brezskrbno življenje.« (Weber 1988, 178 - 179)

## 4 INTEGRITETA URADNIKA

Politična filozofija uradništva, za razliko od filozofij vezanih na druge poklice, je v pričakovanem drugačnem etičnem ravnanju javnih uslužbencev v razmerju do uporabnikov javnih storitev, do državljanov in do poslovnih subjektov. Poklic uradnika je etično definiran s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev. Uradnik je opredeljen kot javni uslužbenec, ki mora biti politično nevtralen in nepristranski do vseh strank. V upravnem postopku mora ravnati za vse enake primere enako. Uradnik je lahko politično opredeljen, vendar mora kot uradnik v upravnem postopku ravnati politično nevtralnno. Uradnik pripravlja politike in oblikuje predpise, ki so blizu vsakokratne politične parlamentarne večine, pri tem pa mora biti vrednotno nepristranski.

Politična filozofija uradništva je filozofija o oblasti, je filozofija o razmerjih med oblastnimi organi, je filozofija upravljanja države. Slednjo izvaja uradništvo, ki ima za razliko od drugih poklicev nekatere značilnosti, ki so razpoznane v drugačnostih in v posebnostih tega poklica od ostalih poklicev, kjer se delo opravlja po zakonu:

- odgovornost v hierarhiji državnih organov,
- lojalnost do oblastnih politik, do hierarhične postavitve organa,
- javni interes, izvajanje nalog v javno korist,
- uporaba multidisciplinarnih znanj za pripravo zakonov, podzakonskih aktov,
- interaktivnost med pripravljavci zakonodaje, izvajalci zakonodaje ter uporabniki javnih storitev (trikotnik modrosti),
- avtoritativna, oblastna dejavnost, moč prisile k določenemu ravnanju.

V javno upravo sodijo ministrstva, organi v sestavi ministrstva, uradi vlade, državne upravne organizacije, zavodi, skladi, agencije in občinska uprava. Javna uprava, njen uradniški del, zahteva veliko praktičnih znanj, uporabo znanj na konkretnih zadevah. Javna uprava zagotavlja pomembne storitve v javnem interesu, upoštevajoč etična pravila, pravičnost in enakost pred zakonom. Javnih storitev je v razviti post moderni družbi vedno več, vedno več je funkcij, ki jih mora za kvaliteto življenja zagotavljati javni sektor. Javni sektor mora zapolniti tisti del potrebnih storitev, ki jih ne zagotavlja zasebni sektor.

Odgovornost uradnika in odgovornost zaposlenega v zasebnem sektorju se razlikujeta. Odgovornost v javni uprava je, ne glede na različne teorije upravljanja, hierarhična, odgovornost ni zgolj odgovornost za morebitno napako, ampak je več kot to. Uradnik je odgovoren za enako uporabo zakonskih določil. Posredno je odgovoren za pravičnost, ki je eden od elementov enakosti. Odgovoren je politiki (hierarhično predpostavljenemu funkcionarju), prav tako pa je odgovoren do samega sebe, do svoje strokovnosti, do znanj in do vestnosti; predpostavlja se, da je verodostojen.

Objektivna in subjektivna odgovornost je v upravi drugačna od odgovornosti na področju civilnega in kazenskega prava ter od politične odgovornosti funkcionarjev. V kazenskem pravu je kot element o odločitvi o odgovornosti, sposobnost za dejanja, odgovornost za pravne kršitve in s tem povezana opravilna sposobnost (prištevnost). Prištevnost ravna v določenem dejanju z naklepom ali z malomarnostjo.

Če je v kazenskem pravu pomembna sposobnost za opravljena dejanja, je v civilnem pravu element odgovornosti povzročena škoda. Objektivna odgovornost se nanaša na morebitne nevarne stvari, nevarne dogodke, zaradi opravljanja nevarnih dejavnosti, ki zahtevajo določene varnostne ukrepe, da se dejavnost odvija pričakovano in brez nevarnosti za udeležence delovnega procesa. Obstajati mora zveza med ravnanjem in nastankom škode. Kdor povzroči škodo drugemu, je subjektivno (krivdno) odgovoren.

Objektivna odgovornost uradnika v pravni praksi še nima dovolj primerov, da bi iz nje lahko povlekli zaključke. Mišljena je morebitna škoda, ki jo država, preko svojega uradništva, stori državljanom, poslovnim subjektom, ko ne izda odločbe, ko sprejme morebitno odločitev, ki povzroči škodne posledice, ko sprejme nepravilno upravno odločitev. Objektivna politična odgovornost je odgovornost ministra za resor, ki ga pokriva, za katerega je pristojen.

Lojalnost pomeni odnos uradnika do drugih uradnikov, do organizacijske enote znotraj določenega resorja in do države kot skupnosti državljanek in državljanov. Lojalnost v političnem smislu se izkazuje v predvidenih ravnanjih, v vrednotah, ki jim

sledijo uradniki, v zagovarjanju in zagotavljanju realizacije politik, ki jih sprejme parlament, vlada, pri čemer niso izvzeta različna mišljenja o določenem vprašanju.

Navkljub visoki stopnji samostojnosti uradnikov so uradniki dejansko v neposrednem odnosu do političnih nosilcev oblasti, do funkcionarjev ministrstva, ki kadrovske izhajajo iz vrst političnih strank. Ta odnos pa ne pomeni obliko ubogljivosti, oziroma obliko nekritičnega sledenja usmeritvam in navodilom javnim uslužbencem. Vrednotno pojmovanje priprave politik, evalvacije politik, na strani uradnikov, na strani funkcionarjev ministrstva, so lahko različna, kar vse pa ne sme voditi v konflikte, ampak k upravljanju države v dobro državljanov in državljanov.

Lojalnost, odgovorno ravnanje uradnikov pri pripravi in oblikovanju politik ter upravnih odločitvah, v javnem interesu, je tisto, kar loči uradnika, uslužbenca javnega sektorja, od uslužbenca zasebnega sektorja. Tisto, kar pomeni nekaj več, kar pomeni razlikovanje, dodano vrednost, je ravnanje v okviru etičnih načel, delovanje za javno korist, za dobro države. Funkcioniranje uradnikov v času in prostoru, v določenem družbenem redu, pod vplivom dnevne politike, politike aktualne vladne koalicije, temelji na javnem interesu in klasični človeški misli, na vrednotah posameznika, ki so oblikovane v socialnem in zgodovinskem okolju.

Nobene upravne odločitve ni brez podlage v javnem interesu. Javni interes uradnik zasleduje v vsakem koraku upravnega odločanja. Formalni javni interes so strategije, resolucije, »bele« knjige, ki jih sprejema parlament, so politike, ki so vgrajene v zakone in v podzakonske akte. Določila, norme splošnih pravnih aktov, določno in neposredno opredeljujejo obveznosti in ravnanja pri uresničevanju sprejetih politik. Prenos direktiv Evropske unije v slovenski pravni red ni zgolj prevod besedila, je prenos pravnih norm v drugo družbeno okolje, v slovenski prostor, ki ima svoje posebnosti in značilnosti.

Javna uprava je vse bolj kompleksna, zato se od nje pričakuje pragmatično delovanje. Informacijska tehnologija je ena od oblik tehničnega delovanja, ki je poleg ostalih uporabnih znanosti vse bolj stalnica upravnega poslovanja. Upravne odločitve so v visoko tehnološko razviti družbi vezane na izsledke številnih naravoslovnih in humanističnih znanosti. Trajnostni razvoj, splet ekonomije in okolja, pojavnih oblik

novega globalnega sveta zahteva visoko strokovno usposobljene uradnike, zahteva projektno delo, procesni pristop k izvajanju del in nalog. Od uradnika se pričakuje spretnost za obvladovanje konfliktnih situacij, interaktiven odnos do vseh subjektov, ki želijo sodelovati v procesu sprejemanja odločitev, ki zanimajo javnosti.

Uradniki morajo funkcionirati tako, da omogočajo državljanom, da razumejo drug drugega, da razumejo govorico države in da ločijo posebno od splošnega, da ločijo parcialni interes od javnega interesa. Javna uprava mora biti odprta in dostopna za participacijo državljanov pri snovanju zakonov in podzakonskih aktov. Participacija državljanov daje javnim politikam legitimnost. Uradniki so posredniki med politiko in civilno družbo, so koordinatorji prizadevanj za vzpostavitev demokratične družbe. Uradniki vodijo dialog med javno upravo in državljani. Predstavljajo realni mehanizem, pomemben deležnik, za konsistenčno delovanje države.

Javna uprava z avtoriteto, močjo oblasti, praktično delujočo oblastjo, uravnava vsakodnevno življenje in življenjska razmerja posameznikov in poslovnih subjektov. Z upravnimi odločitvami dajejo uradniki pravni normi življenjsko moč, v konkretni odločitvi o povsem določeni stvari nekaj predpisujejo, dodeljujejo pravice, obveznosti. Uradniki pravne norme spreminjajo v dejanskost. Javna uprava omogoča in vzpostavlja pravno državo, zagotavlja enakost pred zakonom.



## 4.1 POLITIČNA KULTURA

Politična kultura je posledica narodove zgodovine, narodovega značaja, socializacije posameznikov narodu; je zbir navad, tradicije in obnašanja, ravnanja ljudi v politiki in v vsakdanjem življenju, ki je navezano na politiko. Vpliv politične kulture na pravno kulturo poteka v največjem delu prek delovanja države. »Če namreč politično kulturo označujemo kot predstave in vrednote ter ravnanja in obrazce obnašanja ljudi v politiki, potem s politiko v tej povezavi kaže razumeti dejavnost usmerjanja družbe prek države.« (Lukšič 2006, 10). Politična kultura funkcionira na predstavah in vrednotah ter na dejanskem obnašanju.

Pojem politične kulture je zaživel šele kot koncept vrednotenja različnih političnih sistemov, v primerjavi političnih sistemov med seboj. Politična kultura je prepoznavna edino iz političnega življenja, političnega vedenja na državni ravni, na mednarodni ravni. Pri grških filozofih se je politična kultura udejanjala skozi družbeno dejavnega posameznika. Aristotel je tako kot Platon menil, da politična kultura ustvarja politični sistem. (Lukšič 1997, 276 – 277)

Etika<sup>29</sup> in etični kodeksi so filozofska disciplina, ki se ukvarja z vprašanjem, kaj je obče človeško dobro, kaj so načela moralnega delovanja. Etika je filozofski nauk o naravnosti, o dobrem in zlu. Raziskuje temeljne kriterije moralnega vrednotenja in je skupek moralnih norm. Etika je stvar človekovega notranjega razumevanja sveta in svobodne narave človeka. Ne da se je vsiliti ali izsiliti. Na človeku je, ali bo sam ravnal etično in zahteval enako od drugega. Gre za to, kaj je sprejemljivo ravnanje v neki družbi in kaj ne. »Človek je v toku življenja pridobil veliko nekih znanj, izobrazb

---

<sup>29</sup> Za razumevanje etike velja izpostaviti, glede na razpoznavnost o tem, katere od etičnih načel in pravil si je osvojila za utemeljitev, naslednje pogoje:

- javnost,
- usklajenost – notranja doslednost,
- dobro pokrivanje vseh možnih etičnih razpotij,
- preprostost – izogibanje se odvečnega normiranja,
- razlagalna moč – dober pogled v razumevanje morale življenja,
- upravičevalna moč – dobra utemeljitve,
- ustvarjalnost – rešitve za nove etične dileme,
- praktična uporabnost – upoštevanje zmožnosti večine normalnih posameznikov. (Polajnar-Pavčnik, Wedam-Lukič 1998, 77 – 78)

in izkušenj, katerih en del je črpal izčrpal iz preteklosti, drugi del pa je dodal s svojimi izkustvi.« (Bergson 1989, 18)

Morala enako kot življenje ni omejena na določeno zgodovinsko obdobje. Naloga filozofije je, da pokaže kulturno in etično vsebino življenja. Morala služi temu, da neka skupina lahko funkcionira kot neka družbena skupina, morala določa pravila obnašanja posameznikov znotraj neke družbe. Morala je okvir, kaj je družbeno sprejemljivo, spodobno in hvalevredno. To je tkivo družbe, niz konsenzov in nepisanih pravil onkraj legalnosti in moralnosti. Formulacija moralnosti pomeni sistem norm v obliki brezosebnih družbenih zahtev in deklaracijski poziv uporabnikom k določenemu ravnanju, ki je v prid celotni družbi. (Bergson 1989, 68) Tradicionalna morala, pravičnost zahtevata enakost vseh.

Spoštovanje norm, moralne prepovedi v družbi, čeprav se nemalokrat dozdeva da so brezsmiselne, predstavljajo v družbi večjo kohezijo. Neetična in nemoralna dejanja je težko sankcionirati, saj niso oblikovana kot pravna pravila. Koristnost pravil in prepovedi pa je v tem, da ga naslovljenci spoštujejo, da se ravnaajo po pravilih, po kodeksih, kar lahko doprinese k blagostanju.

Lukšič meni, da je pred uvedbo politične kulture njegovo mesto zapolnjevala morala. Pri morali gre na splošno za presoje dobrega in zlega, politično ravnanje je kulturno, ker je moralno in obratno. »Povezovanje in medsebojno učinkovanje pravne in politične kulture je najbolj izrazito v zakonodajnem procesu, kjer nastopa politična kultura kot eden materialnih pravnih virov.« (Igličar 2008, 1191) Razmerje med politiko in moralo se začneja pri Machiavelliju, ki je govoril odkrito, iskreno in opisoval tisto, kar ljudje delajo in ne tistega, kar bi morali delati. V nasprotju s Platonom, ki je pisal o dobrem, tako v morali kot v politiki, o tem, kako bi bilo prav ravnati. Poučevati ljudi, voditi jih skozi moralne norme je še vedno izziv današnjega človeka, posameznih interesnih skupin družbe.

Z razvojem družbe in ideologije so se pojavili bolj ali manj splošni etični kodeksi kot vodila za udejanjanje poklica. V ZDA je vlada leta 1980 sprejela etični kodeks »Public Law« s ciljem doslednega uveljavljanja pravne države, moralno-politične odgovornosti in demokratične načelnosti, ki podaja naslednja načela:

- lojalnost npravstvenim načelom in državi pred lojalnostjo lastni intuiciji, stranki ali osebnost,
- podpora pravnim predpisom, proti izigravanju zakona,
- za celodnevno plačilo je potreben optimalen napor celodnevnega dela,
- gospodarnost izvajanja službenih nalog,
- nediskriminatorna obravnava strank,
- proti vključevanju privatnih obljub v javne dolžnosti,
- politična nepristranskost,
- proti zlorabi zaupnih informacij za privatni dobiček,
- sodelovanje pri odkrivanju korupcije,
- trajno izpopolnjevanje omenjenih načel z zavestjo, da pomeni javna dolžnost zaupanje javnosti (Sruk 1995, 294).

Zahteva po politični nevtralnosti javnih uslužbencev izhaja iz razlikovanja med politiko in upravo, čeprav se moramo ob tem zavedati, da so javni uslužbenci ljudje z oblikovanimi vrednotami; ljudje, ki imajo do določenega vprašanja svoje mnenje in stališče, kar prav zagotovo lahko vpliva na njihovo upravno delovanje in upravno odločanje. Dihotomija, sinergija med politiko in upravo, služi udejanjanju politike. Oblikovanje in implementacijo politik povezuje uradništvo.

Slovenska politična kultura odraža določeno kontinuiteto stanja iz polpretekle zgodovine, iz časa socialističnega samoupravljanja. Prevrednotenje vrednot je bilo opravljeno bolj formalno kot dejansko. Zatečene vrednote potrebuje čas in pot do trenutne politične ureditve. »Politične kulture, ki se odražajo v slovenskem prostoru so:

- konzervativno katoliška politična kultura, ki jo je najbolj zaznati v ruralnem, podeželsko kmečkem okolju in jo predstavlja vaško prebivalstvo,
- klasična liberalna politična kultura, kultura mestnega, urbanega okolja, subkultura in kultura srednjega in višjega razreda ,
- socialistično socialdemokratska politična kultura, kultura malega človeka, kultura industrijskega in ostalega delavstva.« (Brezovšek 2007, 165)

Obstajajo tri ravni obravnavanja kulture javne uprave: societalna (sprejemljivost uprave kot sredstva organizacije v družbi narekuje podjetniški, birokratski ali participativni pristop k organizaciji in stilu uprave), politična (dimenzije hierarhije in enakosti, svobode in enakosti lojalnosti in obveznosti ter zaupanja in nezaupanja) in upravna (vpliv kulture na notranje vodenje kompleksne upravne organizacije v smislu odnosa med kulturo in avtoriteto, problema motivacije itd.). Pri nas je še posebej na področju javne in državne uprave najbolj prisoten model birokratske organizacije s prevlado hierarhije nad enakostjo, prisile nad svobodo, lojalnostjo manjšim skupinam in nezaupanjem do drugih političnih in upravnih institucij, kar bo zaradi zahtev časa potrebno spremeniti. (Brezovšek 1997, 177 - 185)

Tudi iz teh razlogov je potrebno resolucijsko in deklarativno opredeliti cilje in vrednote<sup>30</sup> za delo v državni upravi in jih kodificirati. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev poseblja ključne norme:

- opravljanje nalog v mejah ustave, mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov,
- spoštovanje človekovega dostojanstva,
- politično nevtralnno in nepristransko delovanje,
- lojalnost do delodajalca,
- strokovno, vestno, kakovostno, opravljanje nalog, ob upoštevanju javnega interesa in konkretnih okoliščin primera,
- spoštljivost v odnosu z državljani,
- prepoved samovoljnega ravnanja, na škodo katere koli osebe ali skupine oseb
- upoštevanje pravic, dolžnosti in interesov strank v postopku,
- diskrecija, prosta presoja, se uresničuje nepristransko, v okviru zakona,
- izogibanje nasprotju interesov,
- takšno ravnanje, da se ohranja in krepi zaupanje v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog,

---

<sup>30</sup> »Glede pojma vrednota lahko analitično ugotovimo, da ima dva temeljna pomena. Na eni strani pomeni vrednota (npr. dobrot, pravičnost, poštenost) cilj, h kateremu naj bi usmerjalo človekovo delovanje, na drugi strani pa je vrednota (npr. dobro, pravično, pošteno) merilo, po katerem naj se presojuje določena stanja, dogodki in ravnanja. (Cerar 2001, 463)

- spoštovanje hierarhije, odgovornost do neposrednega predstojnika,
- spoštovanje zaupnosti za uradne informacije, dokumente, ki so mu dostopni.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev sledi Kodeksu primernega obnašanja za javne uslužbence, ki ga je v obliki resolucije sprejel Evropski parlament 6. septembra 2001. Izpostaviti velja še zlasti pravico do dobrega upravljanja in zaveze javnih uslužbencev k zakonitosti, izogibanju zlorabe oblasti, nepristranskosti in neodvisnosti, objektivnosti, pomoči strankam, poštenosti in prijaznosti do strank.

Kodeks je zavezujoč, je oblika izvajanja pritiska in ima opredeljene sankcije za primer nespoštovanja določil kodeksa. Etični kodeks zagotavlja večjo pripadnost zaposlenih upravi, oblikovanje skupne kulture, izboljšanje podobe uprave v javnosti in avtonomijo uprave. Javnega uslužbenca izoblikuje specifično okolje, v katerem dela in to okolje oblikuje njegovo obnašanje in odločitve.

Uradništvo ima sebi lastno avtonomijo. Uradniška avtonomija se v negativnem smislu prepozna v ignoranci do izvedbe povsem določenih nalog in v aroganci. Zlasti slednja je uradnikom pogosto očitana in se navezuje strokovno samostojnost, neomajnost strokovnih stališč in na avtonomijo dela.

## 4.2 PRAVIČNOST IN VREDNOTE

Hobbes je pokazal na preproste konsekvence političnega mišljenja in vedno znova poudarjal, da pomeni suverenost prava le suverenost ljudi, ki postavljajo in izvršujejo pravne norme, da je vladavina »višjega reda« prazna fraza, razen če nima političnega smisla v tem, da hočejo določeni ljudje na temelju tega višjega reda vladati ljudem »nižjega reda«. »Politično mišljenje je tu spričo neodvisnosti in zaokroženosti svoje sfere popolnoma neovrgljivo, kajti vedno so konkretne skupine ljudi tiste, ki se v imenu »prava« ali »človeštva«, »reda« ali »miru« bojujejo proti drugim konkretnim skupinam ljudi, tako da lahko opazovalec političnih fenomenov, če dosledno ostane v svojem političnem mišljenju, tudi v očitku nemoralnosti in cinizma zopet prepozna le politično sredstvo konkretno nasprotujočih se ljudi.« (Schmitt 1994, 116)

V okviru upravnih institucij se oblikujejo vloge upravnih delavcev različnih profilov. Te družbene vloge so močno institucionizirane, se pravi v precejšnji meri določene s pravnimi normami. To velja še posebej za vloge v državnih upravnih organih, kjer se je oblikovala vloga takoimenovanega državnega uradnika in javnega uslužbenca. Pestrost vlog v upravni dejavnosti narašča zaradi moderne intervencije države, vedno večje strokovnosti, ki je potrebna za odločitve, zaradi naraščanja upravnih opravil v materialni in nematerialni produkciji.

Okolje upravnega odločanja je lahko podporno, sovražno ali indiferentno do uradništva, ki sprejema upravne odločitve. Tako se tudi razlikujejo upravljaljske strategije in naloge ter predstavljajo priložnosti in ovire za različna odgovornostne povezave. Ni izklesanega sistema vrednot, imamo izročilo, imamo pravno prakso, imamo predhodne upravne odločitve v istovrstnih zadevah. Pravo je tudi vrednostni pojav, skozi pravo se uresničujejo vrednote, zato je s posamičnimi pravnimi odločitvami sprejemamo tudi moralne odločitve. Pravo in morala sta povezana, se medsebojno dopolnjujeta, napetost med njima pa vodi v ustvarjalnost. Zakonodajca simbolizira red, brez pravnega reda ni človečnosti, politične kulture.

Morala je družbena forma zavesti. Njeno vsebino tvorijo norme in pravila obnašanja posameznika in skupin v družbi in v politiki. Obnašanje po normah in pravih omogoča posamezniku, da preživi kot moralno bitje. Za moralno zavest velja dolžnost, dolžnost je kot vsebina, je stvarna in dejavna. Stvarno moralnost predpostavlja enotnost med umom in čutnostjo. Proizvesti jo mora sama zavest. Harmonija med stvarnostjo in realno dejanskostjo je postavljena na pojmu moralnega delovanja, s katerim je treba uskladiti naravo in moralnost. (Lukšič 1997, 202-203)

Življenje v družbeni skupnosti<sup>31</sup> ne bi smelo biti prenormirano, pretirano obremenjeno s pravili, saj to ni v pomoč dobremu managementu. Čeprav so bili upravni zakon pripravljene in sprejeti za to, da bi se upravljalo z različnimi življenjskimi problemi, kar zahteva različno odgovornost, je bila zakonodaja v glavnem napisana za ljudi. Pri čemer je zakonodajalec razumel težave s katerimi se soočajo uslužbenci v javni upravi. Določila zakonodaje omejujejo uslužbence v javni upravi, saj imajo uslužbenci več različnih konceptov in postopkov, ki so uporabna orodja v javni upravi. Če gremo preko njihove uporabnosti, lahko rečemo da so mehanizmi zakonitosti v smislu odgovornosti pomembni, ker imajo zakonite okvire, ki prispevajo k ideji, da ima javna uprava mesto in pristojnosti znotraj okvira ustavne ureditve. (Cooper v Perry 1996, 115)

Učinkovita pravna razmerja so ključ do učinkovite javne uprave. Z zaupanjem v zakonodajo so državni organi in organizacije, z naporom mikro managementa, bolj sproščene ter so po vsej verjetnosti manj sposobne, da si izborijo pravne spremembe in primerne proračune. Izgradnja in vzdrževanje tega zaupanja je temelj za delo pri odnosih upravljanja. (Khademian v Perry 1996, 193)

Poleg tega Khademian meni, da je iz perspektive javnega uslužbenca glavna pridobitev učinkovitih pravnih razmerij priložnost za opravljanje nalog v manj omejujočem okolju. Zakonodajalec, ki je dobro obveščen o problematiki državnih organov, z zahtevami ustanoviteljev organov in organizacij (agencij) ter ima podporo

---

<sup>31</sup> »Pojem »skupnost«, kot se uporablja v sodobni politični misli, je normativni koncept v smislu, da podaja želeno raven človeških odnosov. Skupnost kot telo s skupnimi vrednotami, normami in cilji, kjer ima vsak član skupne cilje za svoje lastne, je dobro po sebi. Za komunitariste je moralno dobro, da je jaz konstituiran s svojimi skupnostnimi vezmi.« (Avineri in de-Shalit 2004, 6)

v procesih odločanja ter v naporih za upravljanje z zahtevami ustanoviteljev, ima hkrati večje možnosti za uspešno realizacijo zadanih nalog. Pomembna je odzivnost, ko gre za pravna vprašanja in kar bo morda vplivalo na to, da bo imel celoten proces manj omejitev od zgoraj navzdol. To pa seveda ne pomeni, da so pravna razmerja orodja za izogibanje odgovornostim. Nasprotno, manj restriktiven pogled na celoten proces je lahko sam del jasnega in transparentnega delovanja državnega organa oziroma preglednosti organizacije. Učinkovitost pravnih razmerij je posledica odgovornega državnega organa oz. organizacije. (Khademian v Perry 1996, 194)

Ena od oblik enakosti, enake obravnave fizičnih in pravnih oseb je pravičnost. Pravičnost zahteva doslednost pri obravnavi strank, ki so v postopku pred državnimi organi. »Dejstvo je, da pravičnost zahteva doslednost pri obravnavi ljudi, pojasni, zakaj je pravično ravnanje tako pogosto stvar upoštevanja pravil in sklicevanje na zakone. Pravila in zakoni, ki predpisujejo, kaj je v danih okoliščinah treba narediti, so namreč porok doslednosti. Doslednost sama še ne zagotavlja pravičnosti. Eno od načel pravičnosti, pravične porazdelitve, je enakost. Nekateri filozofi celo menijo, da je vsa pravičnost v enakosti. Razmislek o družbeni pravičnosti ni le razmislek o pravičnih odnosih med posamezniki, ampak predvsem o pravičnosti celotne družbe.« (Miller 2003, 85)

Politična kultura, etika določenega družbenega ustroja odpira tudi vprašanje vzajemnosti. »Nadalje velja opozoriti na povezavo med pravičnostjo in vzajemnostjo. Osnovna ideja vzajemnosti je preprosta: do drugih ljudi se vedem pravično, ker pričakujem, da se bodo enako vedli do mene. Ker se okoliščine razlikujejo, to ne pomeni, da bodo njihova dejanja natančno takšna kot moja; toda če pomagam nekemu, ki je trenutno potreben pomoči, domnevam, da bi on ali nekdo drug storil enako, če bi se sam znašel v podobnem položaju. Ideja vzajemnosti je v političnih skupnostih konkretizirana v pravnem sistemu.« (Miller 2003, 137)

Vrednote so lahko univerzalne, to so vrednote, ki jih najdemo v vseh družbenih okoljih in v vseh časovnih obdobjih. Druge, politične vrednote, so bolj odraz časa, politične kulture in osebnega ponotrnenja. Politične vrednote se nanašajo na enakost, na pravičnost in izhajajo iz morale. »Ko je politika morala, politiko delajo vrednote eksplicitno. Vrednote se prodajajo kot cilji politike, moralna reforma pa kot



politični program. Spremembe morale se lahko dogajajo samo na terenu moralne forme, ne na političnem terenu. » (Lukšič 1997, 204) Moralno delovanje pa ne more mimo objektivnih danosti, objektivnih zakonitosti. Zakonitosti moralno delovanje usmerja, posledice tega usmerjanja pa bo želeno moralno delovanje.

Vrednote imajo tako normativno (zakonsko) funkcijo kot motivacijsko (osebno) funkcijo. Normativna funkcija je razpoznana v normah obnašanja in vedenja, motivacijska pa v usmerjanju uradništva k dejanjem, ki so zanj emocionalno in družbeno pomembna, ki so del njegovega prepričanja. Vrednote<sup>32</sup> so tesno povezane z delom uradništva, s poklicem uradnika.

---

<sup>32</sup> »To pomeni, da vedno obstoji razlikovanje med vrednotami, ki jih imam, in osebo, kakršna sem. Razpoznati neke značilnosti za moje cilje, ambicije, želje itd. vedno pomeni vključiti neki subjekt, »jaz«, ki stoji za njimi na določeni oddaljenosti, obličnost tega »jaza« pa mora biti pred vsemi cilji ali lastnostmi, ki jih posedujem.« (Sandel v Avineri in de-Shalit 2004, 17)

### 4.3 PRAVO IN ETIKA

Delo uradništva je vezano na zakon, na oblikovanje predpisov, na izvajanje predpisov. Pravo in z njim povezana etika, sta del filozofije uradništva. Pravne norme so avtoritativne, prisilne norme, ki določajo pravice, nalagajo obveznosti, dolžnosti fizičnim in pravnim osebam. »Bistven element pravne sfere so nedvomno pravne norme, s katerimi se zahteva od naslovljencev določeno vedenje in ravnanje. S tem, s pravnimi normami usmerjenim družbenim ravnanjem, pa se v praksi vzpostavljajo pravni odnosi, se pravi takšna družbena razmerja, ki so urejena s pravnimi normami.

Za čisto normativistično metodo je značilno, da normo ali pravilo (v nasprotju z odločitvijo ali konkretnim redom) izolira in absolutizira. Vsako pravilo, vsako zakonsko normiranje ureja mnogo primerov. Pravilo je nad posameznim primerom in nad konkretno situacijo in ima s tem, kot »norma«, določeno premoč in vzvišenost nad golo resničnostjo in dejanskostjo posameznega konkretnega primera, spremenljivega položaja in spremenljive volje ljudi. Normativistična misel se lahko sklicuje na to, da je neosebna in objektivna, medtem ko je odločitev vedno osebna in konkretni red nadoseben.« (Schmitt 1994, 133)

Temelji prava so v etiki, so v človekovih vrednotah. Etika je filozofska disciplina, ki se ukvarja s človekovim delovanjem oziroma ravnanjem, ki ga lahko ocenimo kot dobro ali zlo, moralno ali nemoralno. (Sruk 1999, 138) Etika je odraz vrednot ljudi določenega kulturnega in političnega prostora. Pravo ne nastaja samo po sebi, pravo ustvarjajo uradniki, ki so ljudje, ki imajo določene vrednote, politične nazore (pogled na svet). Pravo je prav zato tudi filozofski pogled na svet, ki ga živimo, s pravnimi normami določamo svet, kakršen naj bo. Pravo vsebuje etični odnos do stvari, pojmovanje o dobrem in slabem.

Igličar trdi, da novejša pravna teorija uvršča v širši pojem prava poleg norm in odnosov še določene vrednote, ki se uveljavljajo in varujejo s pravnim sistemom. »Širši pogled na pravo torej vidi v tem družbenem pojavu celoto norm, odnosov in vrednot. Delitev dela pri znanstvenem preučevanju prava pa naj bi bila izvedena

tako, da bi pravne norme preučevala predvsem teorija prava, pravne odnose sociologija prava ter pravne vrednote filozofija prava.« (Igličar 1991, 103).

Pravo, tudi če je še tako močno podkrepljeno s sankcijo, s prisilo in z represijo, je zasnovano na etiki, na etičnih pravilih. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev so etična pravila pričakovanega ravnanja javnih uslužbencev. Etično ravnanje je pričakovano pri uradnikih, ki pripravljajo zakonodajo; pri poslancih, ki zakonodajo dokončno oblikujejo in sprejmejo. Uradniki se prostovoljno podrejujejo pravilom, zakonodaji, ki jo izvajajo, ko sprejemajo upravne odločitve, ko odločajo v konkretnih primerih. Ni pa izključeno, da uradniki zakon uporabljajo po navodilih funkcionarjev, iz lojalnosti do nadrejenih, do državnega organa. Vendar so zavezani zakonu, zavezani temu da rešitve iščejo znotraj pravne norme.

Fizične in pravne osebe so dolžne spoštovati pravo. Državljanke in državljani spoštujejo sprejeto zakonodajo ne glede na to, ali jo konkretno poznajo. Funkcioniranje zakona je podrejeno etičnim pravilom in se zato takšno spoštovanje zakonodaje razume kot samoumevno. »Tisto, kar motivira to prakso in česar ni mogoče razbrati iz gole zunanje regularnosti vedenja, je kritičen, refleksiran odnos članov skupnosti do danega vzorca vedenja, ki velja kot splošno pravilo: člani skupnosti se ne ravnaajo po pravilih pravnega sistema zato, ker se bojijo kazni, temveč zato, ker pravilo sprejemajo kot vodilo za svoje vedenje.« (Riha, Šumič - Riha 1993, 79)

Etični pogled človeka o dobrem, o tem kaj je prav, je v vsakem človeku in v vsakem času ter prostoru. Vsaka kultura pa ima svoje posebnosti, svoje značilnosti, ki na temeljna etična vprašanja podajajo posebne odgovore. Vsak človek ve, kaj je dovoljeno, zato so pravne norme, ki so izven tega vedenja, predmet drugačnega ravnanja človeka od predpisanega. Pravna norma mora biti izkustveno preverjena, pravna norma mora imeti ne samo pravni okvir, ampak tudi etični okvir, ki sodi v prav določno skupnost.

Pravo mora biti realno tudi v povezavi z etiko, blizu dejanske stvarnosti. S problemom realnosti prava se je ukvarjal Furlan, ki je opredelil naslednje filozofske usmeritve:

1. naivni realizem: svet (narava), ki nas obdaja, je neodvisen od človeškega duha; zunanji svet je v resnici tak, kakor se nam kaže;
2. filozofski realizem: jedro vseh stvari išče v biti; pravo bit stvari išče v objektivnem nad-fenomenalnem redu in priznava čutnim zaznavam le veljavo subjektivnih »prikazni«;
3. subjektivni (psihološki) idealizem: obstoj zunanjega sveta je odvisen od individualnega duha. Realni so le misleči subjekti, realnost predmetov pa je v tem, da si jih subjektivni duh predstavlja;
4. transcendentni idealizem: objekt je odvisen od subjekta spoznavanja. Gre za nadčasovni in brezprostorski subjekt, ki je edini zmožen spoznanja realnosti, kajti le od transcendentnega subjekta je objekt nujno odvisen, kar pomeni, da ni objekt izven subjekta ter da vsak spoznani objekt predpostavlja takšen spoznavni subjekt. (Cerar 2001, 397-399)

Uradnik<sup>33</sup> ni samo tehnični izvajalec predpisov, ampak je umeščen v etični okvir, ki ga vodi v jasno vedenje o tem, kaj je prav, kaj je družbeno koristno, kaj je javni interes. Prav zato uradništvo ni v podrejenem položaju nasproti funkcionarjem izvršne oblasti, ampak je del vladajoče strukture. Lastna osebnost, njegova etičnost, politična kultura, so elementi, ki ga postavljajo v enakovreden položaj z državnimi funkcionarji.

---

<sup>33</sup> »Človeški telos je po MacIntyreu bistveno povezan s skupnostjo, kot je to veljalo v aristoteljanski tradiciji. Biti človek pomeni izpolnjevati vloge, ki jih podeljuje skupnost. (Biti vojak, učitelj, božji služabnik, mati ali oče itd.) Vrline so sredstvo za doseganje telosa, in ne samo to – so načini popolnega in srečnega življenja. Vrlina posameznika je v bistvu odvisna od tega, ali ta živi v krepostni skupnosti ali deli dobro z drugimi člani te skupnosti.« (Lukšič v Avineri in de-Shalit 2004, 222, 223)

## 4.4 ODGOVORNOST IN ZAUPANJE

Znanstveniki s področja javne uprave so definirali problem odgovornosti na dva načina, na tiste, ki verjamejo, da je moderna javna uprava sposobna samokontrole ter med tiste, ki trdijo da je potrebno vzdrževati močno zunanjo kontrolo nad javnimi uslužbenci, v državnih organih in v agencijah. V več generacijah ameriških javnih uslužbencev je bila odgovornost prikazana v dnevih izzivih upravljanja z mnogimi različnimi in mnogokrat konfliktnimi ter konstantno spreminjajočimi se pričakovanji. Različni deležniki imajo legitimno osnovo v svojih pričakovanjih o tem kako naj javna uprava deluje in na kakšen način naj to počne. Ti deležniki, ki so vir kontrole obnašanja javne uprave lahko vključujejo nadzornike, sodišče, profesionalne standarde, različne oblike pravnega varstva, izvoljene predstavnike ljudstva ter javnost. (Romzek v Perry 1996, 97)

Uspešni javni managerji, ki se soočajo z izzivi različnih konfliktnih dnevnih situacij ter odgovornih povezav, ne bodo le prepoznali situacij s katerimi se soočajo, ampak bodo tudi razvili različne načine obvladovanja teh situacij, kar bo prikazalo njihovo delo z vsemi oblikami pričakovanih odgovornosti.

Javni uslužbenci delujejo v eni ali drugi prevladujoči obliki vsakodnevnih odgovornosti in povezav. V krizah ali nujnih situacijah se velikokrat vključijo v najpomembnejša odgovorna razmerja, v ostalih primerih pa tudi v ostalo problematiko. Dinamika odgovornosti se razlikuje od situacije do situacije. Razmerje odgovornosti, ki je delovalo gladko in učinkovito v enem primeru morda ne bo dalo enakega rezultata v drugem primeru, ker se soočamo z drugimi dejavniki. Zato težko napovemo listo najboljših načinov dela glede odgovornosti v posameznih razmerjih. Kateri mehanizmi odgovornosti so najprimernejši v določenem kontekstu je odvisno od okolja, od relevantne strategije upravljanja ter nalog, ki jih javni uslužbenec opravlja. (Gregory v Peters 2002, 557)

Uradnik ni poklic v klasičnem smislu kot sodniki v pravu, zdravniki v medicini, učitelji v pedagogiki. Ne monopolizira ezoterično znanje, niti ozko nadziranega vstopa v poklic. V vseh drugih ozirih je javni uslužbenec poklic kot vsi ostali poklici. Javna

uprava zahteva veliko prakse, uporabo znanja na različnih strokovnih področjih, zagotavlja pomembne storitve družbi, upoštevajoč etična načela, ki jih morajo spoštovati državni organi in organizacije, ki zagotavljajo javne storitve za naš vsak dan in za prihodnost.

Pri uradniku se pričakuje lojalnost, etičnost, pogum, in poštenost:

- ker so javni delavci stalni svetovalci izvršilne oblasti; avtoriteta je določena; stopnja lojalnosti je za svetovalce vrednostna značilnost; potrebna je močna samokontrola, posebno kadar govorimo o človeških napakah;
- moralna občutljivost in presodnost - etika. Resni konflikti in dileme so pogosti problem etike. Ena izmed funkcij moralne občutljivosti je ustvarjanje kreativnih rešitev za tovrstne težave;
- moralni pogum. Včasih pride do osebnega žrtvovanja, rizika, ki se navezuje na dejstvo, da želimo opraviti dobro delo, ob tem imamo pa veliko željo za racionalizacijo nedela ali da se izognemo celotni situaciji;
- poštenost, nekoruptivnost. To je temelj praktične, človeške oblike osebnosti. V izogib konotacije lastnega interesa in dejanja sebi v prid, kar je lahko neetično.

Problematičnost osebnostne narave javnih uslužbencev je v tem, da imajo vse prav, ko moč javnega uslužbenca združijo z zlobo, kar vse je grožnja ustavni ureditvi. (Lewis, Catron v Perry 1996, 699 - 707)

Problem pa ima tudi bolj intimno naravo: vse ankete so pokazale, da ljudje vidijo sebe veliko bolj etične v svojem poklicu, v lepi luči v primerjavi z drugimi znotraj državnega organa in izven njega. Sebe vidijo bolj etične kot so ostali, še zlasti zunaj državnih organov, v zasebnem sektorju. Samopodoba skupaj z uporabo moralnih sodb na samemu sebi, samokritika je najučinkovitejše sredstvo za rešitev tega problema.

Samopodobo, samospoštovanje, narcisoidnost, izkoriščanje moči, ko uspeš zasesti določen položaj, so elementi človekove osebnosti, ki morajo biti nadzorovani. Večina korupcijskih škandalov se zgodi zaradi vrste različnih pohleпов po denarju in moči. To se dogaja tam, kjer je uslužbenec nezmožen ali pa nima želje, da bi se uprl

priložnostim za stranpoti. Zlorabe so rezultat ignorance, kar je lahko razlaga redko pa opravičilo. Najboljša obramba proti temu je to, da si privzgojimo samoomejitev. Na institucionalnem nivoju pa te zadeve zdravimo z učinkovitimi in humanimi mehanizmi nadzora nad poslovanjem javnih uslužbencev in na zagotavljanju odgovornosti.

Pobeg od krivde in skrivanje za avtoriteto ostalih se odraža v samozaščiti. Kaj je nauk obrambe obsojencev iz Nurnberga (sledili smo samo ukazom), ki predstavlja opustitev osebne odgovornosti in presoje? Za moralne voditelje bi moralo držati, da ne smejo za nekaj kriviti, obdolževati še preden najdejo rešitev za problem. Zdravilo za te napake je moralni pogum, mentorstvo, etična praksa ter dostop do zaupnih virov. Morda je najbolj razširjen problem pomanjkanja etičnosti samoprevara. Pogosto zakrijemo resnične motive tudi od samih sebe. Zdravilo je samopodoba, samorefleksija, znanje ter pogum, da se soočimo z resnico o osebnih standardih, ki so se nam zmanjšali (kar imamo raje kot pa hinavski napad).

## **4.5 OBJEKTIVNA IN SUBJEKTIVNA ODGOVORNOST**

### **4.5.1 UPRAVNA ODGOVORNOST**

Lewin izpostavlja odgovornost in zakonitost ter primerja večinski sistem parlamentarne demokracije in konsenzualni, (ne)večinski sistem, kjer izvoljeni predstavniki zakonodajne oblasti niso neposredno odgovorni državljanom. V večinskih sistemih se odgovornost prepozna v proceduralnem vprašanju: ali so voditelji določili, predpisali oziroma opustili dejanje v prid demokratične ureditve. V konsenzualni demokraciji je težišče v stvarni zakonitosti in v zaupanju na temelju kakovosti, zaupanje v strokovna znanja, profesionalno v zakonu nepredpisano diskrecijo (preudarnost), politično doslednost, nepristranost ali neodvisnost sodišč, kar je prepoznano kot pomembnejše od zaupanja na osnovi neposredne politične odgovornosti.

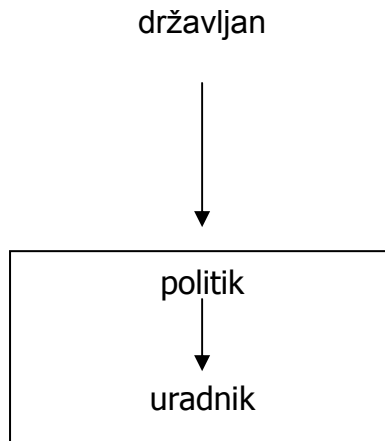
Državljeni bolj spoštujejo sistem zakonitosti, če voditelji pomembno prispevajo k stvarni kakovosti odločitev, kot če so posledice odločitev naklonjena in ugodna skozi daljše obdobje. Kar nadalje poimenuje kot odgovarjajočo politiko (responsibility). V EU sta dve poti, ki podpirata zakonitost: odgovornost (accountability) se izkazuje skozi demokratične volilne sisteme in odgovarjajoče (responsibility) ravnanje skozi demokratične principe sprejemanje ustreznih politik za državljane. Zakonitost se zagotavlja skozi odgovarjajoče preje kot skozi odgovornost. Nadomestek odgovornosti je odgovarjajoče, nadomestek demokratizma pa republikanizem. (Lewin 2007, 55-62)

Po Webrovi teoriji uradniške hierarhije oziroma po njegovem modelu odvisnosti, poslušnosti uradnikov, je dolžnost uradnika da izvršuje odločitve iz politične lojalnosti, čeprav so lahko politične odločitve v nasprotju z njegovim prepričanjem. Dober glas uradnika je v pridobljenemu zaupanju v njegove sposobnosti za natančno izvrševanje nalog, ki mu jih dodeli predpostavljeni.



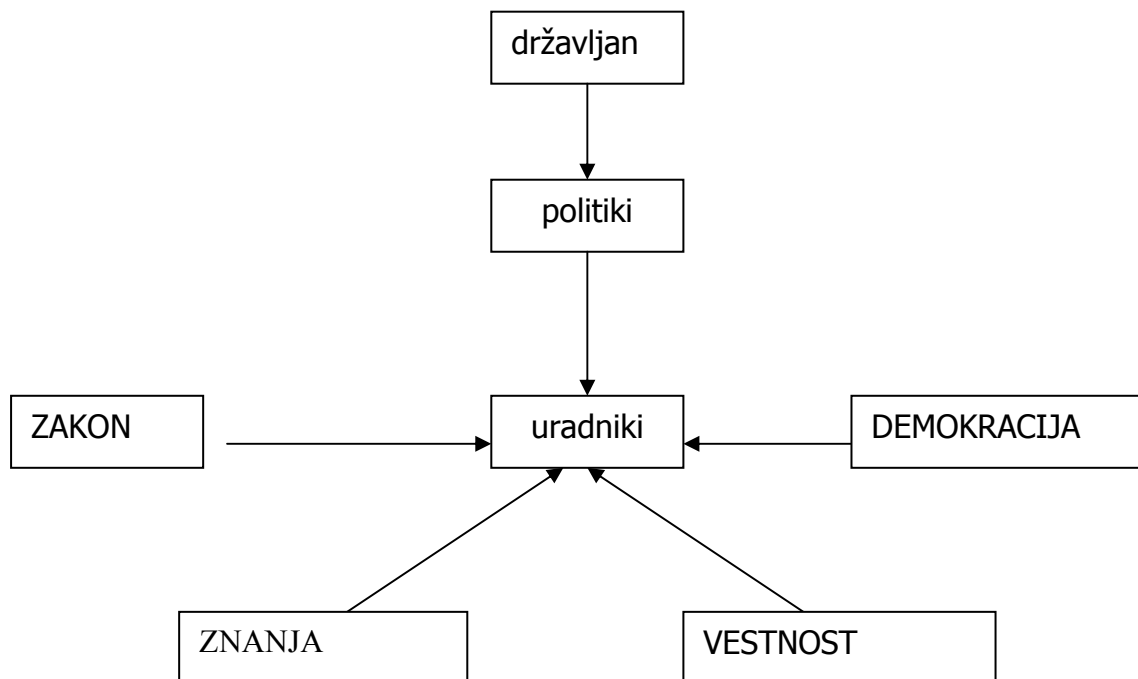
## Shema 4.1 : Model odvisnosti

Pogled razmerja od državljana, volivca, preko politične stranke do uradnika.



Nasproten pogled razmerja med politiki in uradniki, od modela odvisnosti je model preudarnosti, v katerem so uradniki lojalni ne samo svojim predpostavljenim, ampak pri svojem delu spoštujejo načelo zakonitosti in načelo demokratičnosti, pri čemer so natančni, vestni in strokovni.

## Shema 4.2 : Model preudarnosti



Uradništvo je kot vir moralne moči, ni kot oblika prijazne tehnologije, ampak bolj moralne prizadevnosti. Odgovarjajoča državna uprava na splošno priznava svojo odgovornost do hierarhičnih struktur državnih organov v organizacijskem smislu. Kjer je funkcionalno pravilno zastavljena, je hierarhija struktura odgovarjajočega, kar pomeni manageriranje različnih stopenj odgovarjajočega glede na poslanstvo organa in na pooblastila funkcionarja. (Cooper v Denhardt 2007, 132-138)

Pojem odgovornosti ima vrsto različnih pomenov in se ponavadi uporablja v povezavi z ostalimi pojmi, predvsem z odzivnostjo. Odgovornost kot responsibility pomeni, da za nekaj odgovarjaš, da si kriv oziroma da nekoga kriviš za nekaj. Sinonim za odgovornost accountability – si odgovoren in odgovarjaš za napako in responsibility – na primer si odgovoren človek. V obeh primerih se zadeve okoli odgovornosti najbolj vidijo, ko gredo dogodki v napačno smer, ko opazimo vidne napake (slabo delo) uradništva. Za napake so posamezne institucije ali posamezniki poklicani na odgovornost. V mentaliteti odgovornost pomeni kot nekakšen lov na čarovnice za tiste, ki se jih da kaznovati, ko gredo stvari narobe. Ko je moč uradništva narobe

izkoriščena ali napačno uporabljena – ali pa se je sploh ne uporabi, takrat ko bi se je moralo uporabiti – potem so lahko v imenu odgovornosti politiki ali javne osebnosti (ali oboje) prepoznavni, kot da jim ni uspelo izpolniti njihovih dolžnosti do javnosti ter bodo po vsej verjetnosti morali prevzeti odgovornost za svoje slabo delo. Preprečitev potencialne zlorabe oblasti je glavni cilj raznih sistemov odgovornosti in procedur, ki jih sprejemajo aktualne vlade. (Romzek in Ingraham v Gregory 2002, 559)

Ker so skrbi okoli odgovornosti najbolj vidne, ko je moč uradništva zlorabljen ali narobe uporabljen, ima zato ta termin negativne konotacije. Ponavadi se ga uporabi v javni razpravi ko posledice prehajajo od dejanj k nedejanjem, ki si jih splošno gledano da prikriti med različne interesne skupine v javni upravi, med celo skupino ali določeno skupino ali pri posameznikih znotraj teh skupin. Nekdo od teh postane kriv. Zahteve po več odgovornosti se manjkrajkrat slišijo, ko izgleda kot da vladni sistemi dobro delujejo, kot so na primer ekonomični, gospodarni, učinkoviti, prijazni, pravični.... Odgovornost je neizbežna komponenta za nadzor vladnih politik, ki so v delovanju. Ponavadi je bolj v ospredju izogibanje najslabšim možnim rezultatom kot pa doseganje najboljših rezultatov. (Lucas v Gregory 2002, 558).

Odgovornost je oblika kontrole, nadzora kvalitete, kakovosti dela. Izogibamo se zelo slabemu, pri tem pa ne vidimo zelo dobrega. To je cena, ki jo je vredno plačati za to, da se izognemo velikemu zlu slabega vodenja. Vendar bo vedno postavljeno vprašanje ali ne pretiravamo preveč v tej pazljivosti in se pri tem premočno zavarujemo. Cena je vsled tega tako visoka, da je nemogoče, da tisti, ki odločajo, napravijo pričakovan in primeren korak k sprejemu takšnih odločitev, ki bodo pripomogle k drugačnemu ravnanju oziroma tega ne naredi, ker obstoja nevarnost in bojazen, skrb, da ne bo to prava pot, čeprav se lahko izkaže za dobro alternativno potezo.

Razlika med odgovornostjo (accountability) in odgovornostjo (responsibility). Če primerjamo je odgovornost (accountability) stvar političnega in organizacijskega delovanja, medtem ko je odgovornost (responsibility) moralni konflikt povezan z osebo, z njenim subjektivnim delovanjem.

Odgovornost se deli na objektivno in subjektivno odgovornost. Objektivna odgovornost naslavlja na formalni in institucionalni ustroj, skozi katerega se izvaja javno upravljanje. Lahko predvidimo formalni načrt ali organizacijsko tabelo, ki predstavlja ustavne in organizacijske okvire za odgovarjanje za svoja dejanja ali - v terminologiji agencijske teorije - ali verigo osnovnih agencijskih razmerij, ki sestavljajo formalno strukturo državne organizacije in organiziranosti vodenja. Objektivna odgovornost v osnovi pomeni, da nekdo odgovarja za svoja dejanja nekemu drugemu, odgovarja za izpeljavo določenih nalog, ki jih mora izvajati, glede na svojo avtoriteto, položaj in pristojnosti. To zahteva od uslužbencev, politikov ali uradnikov, da odgovarjajo za svoja dejanja tistim uslužbencem, ki imajo pravico in pristojnosti za nadzor nad dejanji teh zaposlenih in da lahko sankcionirajo in nagrajujejo ter odgovarjajo za to, kako in zakaj so sprejeli določene odločitve in dejanja. (Mosher v Gregory 2002, 559)

Imamo več tipov odgovarjanja nekemu: hierarhično, na podlagi zakona, strokovno in politično. Hierarhična odgovornostna razmerja so okarakterizirani z neposrednim nadzorom posameznikov, ki imajo malo avtonomije pri delu. Zakonska razmerja določajo natančen pregled in nadzor s strani zunanjih organov, tako v upravi kot na sodišču. Strokovna razmerja so označena z visokim nivojem operativne avtonomije na strani tistih, ki imajo interne norme in primerne prakse, standarde dela. Politični tip daje managerjem izbiro odzivnosti najpomembnejšim deležnikom, kot so imenovani funkcionarji, javnost in interesne skupine uporabnikov. Zadnja oblika, ki ji včasih rečemo tudi dvojna odgovornost, govori da uradniki odgovarjajo posebnim skupinam uporabnikov, kar pomeni njihova formalna odgovornost njim in njihovim nadrejenim. Dejstvo je, da so javni managerji soočeni z različnimi pričakovanji in delajo pod različnimi pritiski in odgovornostmi, kar takoj ustvari velik odziv, kako upravljati z različnimi sistemi odgovornosti. (Romzek in Ingraham 2002 v Gregory, 559)

Značilnost westminstrske demokracije je v parlamentarni kontroli, managerski kontroli, pravni in ad hoc pravni kontroli, ki se odraža v odnosih do družbe in trga. Parlamentarna kontrola je tradicionalno razumevanje odgovornosti, kot je dana v doktrini ministrske odgovornosti. Odgovornost kot odnos do volilnega telesa, do družbe je blizu dvojni odgovornosti, ki je bila predhodno že opisana ter vključuje ne le odgovornost navzgor: ministrom in parlamentu (accountability), ampak tudi

odgovornost navzdol in horizontalno odgovornost do svojega volilnega telesa (participacija), do ostalih interesnih družbenih skupin (responsibility).

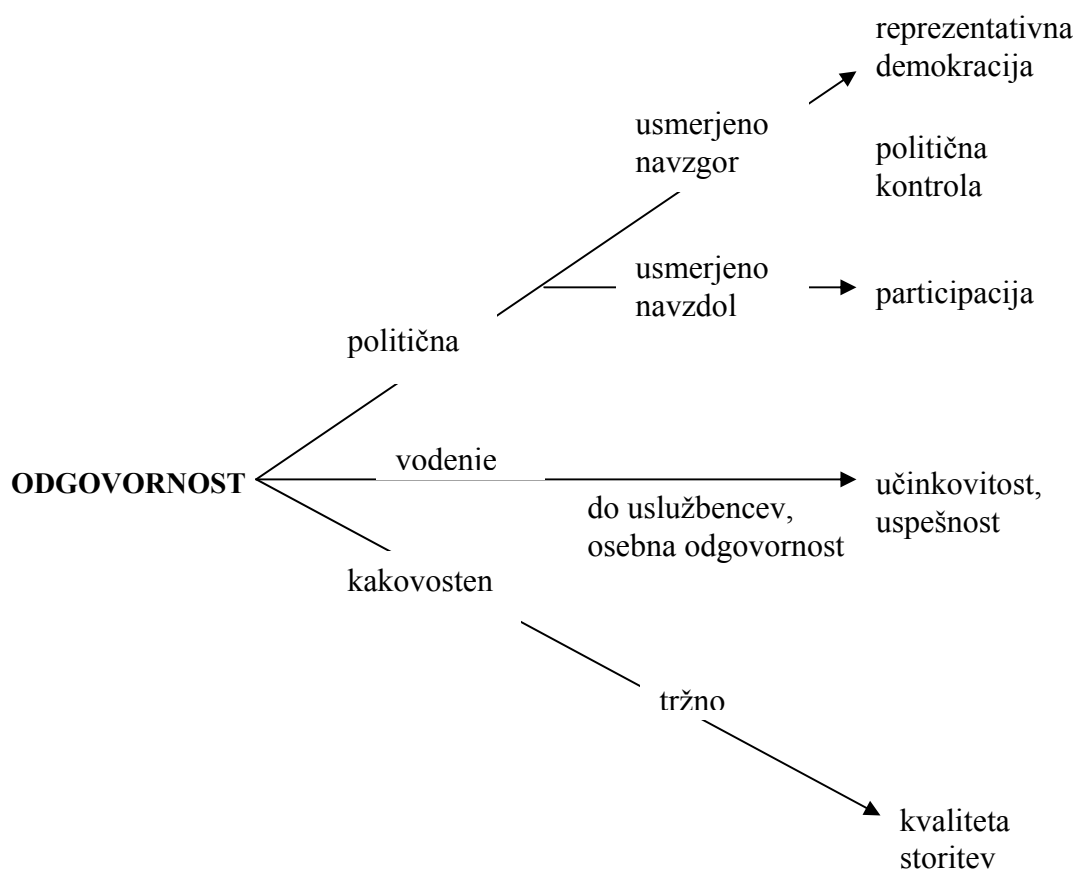
Tržna odgovornost izhaja iz reformističnih vzgibov v preteklih letih. Javne agencije se obravnava kot bolj prijazne do strank (to pomeni bolj odzivne) in da navkljub temu ponujajo in izvršujejo storitve v skladu z zakonodajo. (Stone v Gregory 2002, 559) Drugi problem odgovornosti kot odgovarjanja nekomu je odkritost. Če zavarujemo odgovornost skozi tok informacij navzgor, potem je pogosto zelo težko, včasih pa nemogoče za nadrejene, da bi točno vedeli ali gre za resničnost podanih informacij s strani njihovih podrejenih, predvsem ko nadzor ni takojšen in direkten in je odgovarjanje nekomu uporabljeno šele po dogodku.

Subjektivna odgovornost je vezana na individualno moralno izbiro. Ideja odgovornosti kot odgovarjanje nekomu skozi formalno predpisane kanale je preveč restriktivna in pogosto se ne sklada dobro z realnostjo v javni upravi. Koncept subjektivne odgovornosti je osredotočanje na formalne procedure, skozi katere politiki in uradniki odgovarjajo za svoja dejanja na moralnih dimenzijah takšnih dejanj. To je psihološko orientirana ideja, ki se osredotoča na moralni konflikt in na izbiro subjektivne obveznosti, na dolžnost soočanja politikov in uradnikov o tem.

Odgovornost kot formalno odgovarjanje za nekaj, je tako potrebna, vendar neučinkovita komponenta odgovornosti. Poleg objektivne odgovornosti imamo etično dolžnost posameznika, da odgovarja za svoja ravnanja in neravnanja, oboje odkrito in transparentno, odgovarja za svoje odločitve in dejanja. Ampak odgovarjati za nekaj per se pove malo o etično odgovornemu ravnanju, o diskrecijski izbiri med nasprotujočimi si izbirami (vključno, ko bi nekateri trdili, opredeli se za napačno odločitev zato, da zaščitijo vrednote, ki so drugačne kot odprtost). (Mosher v Gregory 2002, 560)

Odgovornost je upoštevanje avtoritete, kar pomeni odgovornost z avtonomijo in neodvisnostjo. Odgovornost je negativen konec istega traku, kjer je odgovornost tudi pozitiven konec. Če je odgovarjanje zmanjšanje slabega vladanja, upravljanja, je odgovornost povečanje dobrega upravljanja. (Uhr v Gregory 2002, 564)

Shema 4.3 : Odgovornost



Politična, managerska in kakovostna odgovornost in njihovi mehanizmi. (Bezes 2001, 77)

## **4.5.2 POLITIČNA, KAZENSKA IN CIVILNA DOGOVORNOST**

Odgovornost v upravi je zavezujoče povezana s politično kulturo, z moralo in politiko političnih strank in še posebej politikov (npr. poslancev). Pomemben element morale je vest. Politika je manj zavezana moralni odgovornosti, politika ima etično jedro, iz katerega se navezuje politična odgovornost. Politična odgovornost se sprašuje po predvidljivosti političnega delovanja. Pri politični odgovornosti sta navzven še kako nenadomestljiva zanesljivost in zaupanje, zaupanje volivk in volivcev v politike političnih strank.

Komu so odgovorni politiki, poslanci Državnega zbora Republike Slovenije? »Eni postavljajo na prvo mesto strokovno odgovornost (stroki in hierarhiji stroke), drugi osebno odgovornost (lastni vesti), pa družbeno odgovornost (bližnjim, narodu), hierarhično odgovornost (predpostavljenim v poslanski skupini), strankarsko odgovornost (stranki) ali državljansko odgovornost (razlog države).« (Lukšič 2006, 31)

Drugače kot v upravi, v parlamentu, se na področju kazenskega in civilnega prava sposobnost za dejanja opredeljuje kot odgovornost za pravne kršitve, za pravne norme, ki so sankcionirane. Splošno sprejeto je stališče, da za kršitev pravne norme odgovarja tisti, ki je opravično sposoben, ki ima deliktno oziroma civilno sposobnost. Pri deliktni sposobnosti mora biti prišteven in mora ravnati krivdno. Prištevnost pri krivdni odgovornosti pomeni, da je bil posameznik pri storitvi dejanja intelektualno in voljno sposobna osebnost. Za razliko od prištevne osebe je neprištevna oseba tista oseba, ki ob storitvi kaznivega dejanja ni mogel razumeti storjenega dejanja zaradi bolezenskih in duševnih motenj. Prištevni odgovarja za storjeno dejanje, če ga stori z naklepom ali z malomarnostjo. Odvisno torej od njegovega voljnega odnosa do storitve dejanja.

V nasprotju z odgovornostjo za kazniva dejanja, za storjene prekrške, je v civilnem pravu uveljavljena tudi objektivna odgovornost. »Objektivna odgovornost je odgovornost za škodo ne glede na krivdo. Temeljni vrsti objektivne odgovornosti sta odgovornost za škodo od stvari ali dejavnosti, iz katerih izhaja večja škodna

nevarnost za okolico, in odgovornost za ravnanje drugih« (npr. staršev za škodo, ki jo storijo mladoletni otroci). (Pavčnik 2007, 172) Za odgovornost civilnega prekrška morajo biti izpolnjene predpostavke: nedopustno škodljivo dejstvo (nedopusten poseg), škoda in vzročna zveza med škodljivim dejstvom in škodo ter odgovornost. Odgovornost za škodo se obravnava v (ne)skrbnem ravnanju.

Objektivna odgovornost v civilnem pravu se nanaša na odgovornost za povzročeno škodo. Odgovarja tisti, ki ima od nevarne stvari, nevarne dejavnosti, koristi, ki nadzira delovanje oseb, za katerih ravnanje je objektivno odškodninsko odgovoren. Nevarnost je mogoče omejiti z varnostnimi ukrepi pri delovanju naprav, na delovnem mestu. Različna starostna obdobja (mladoletniki) imajo pomembno vlogo pri odškodninski odgovornosti, le to zavisi od sposobnosti razsojanja pri različnih starostih mladostnikov.

Uradnik je pravno odgovoren, ker neposredno izvaja zakonske norme, odloča o pravicah, obveznostih in dolžnostih. Vprašanje kazenske in civilne odgovornosti uradnikov je iz obstoječe pravne prakse težko povzeti. Kazenska odgovornost uradnika, ki nepooblaščen, v nasprotju z zakonodajo odloči v upravni stvari ne bi smela biti pod vprašajem, ko so izpolnjeni vsi znaki kaznivega dejanja. Civilna odgovornost, povzročitev škode, zaradi sprejetja ali nesprejetja upravne odločitve, vsekakor obstaja in bo v prihodnje predmet sodnih odločitev. Karierni uradnik ni politično odgovoren, saj ni funkcionar, ni neposredno zavezan politični stranki v smislu izvajanja programa stranke in programa koalicije strank. Direktorji direktoriatov, strokovnjaki za posamezna ozka področja delovanja državne uprave morajo biti kompatibilni z vladajočo koalicijo političnih strank in morajo biti zato izpostavljeni morebitni izbiri o nadaljnjem delu v smislu kompatibilnosti ekipe, ki vodi in usmerja posamezen resor.



## 4.6 LOJALNOST

Eden od bistvenih elementov uradništva je lojalnost. Lojalnost uradnika do političnega vodstva državnega organa ni razumljena kot oblika neposrednega odnosa podrejenosti in vdanosti. Lojalnost se dopolnjuje z odgovornostjo, z odgovornim odnosom do hierarhično prevzetega dela. »Pomembno je, da so javni uslužbenci na vseh ravneh, posebej še na višjih, lojalni do svojih političnih voditeljev, ne da bi bili od njih odvisni v obliki političnega pokroviteljstva. To pa je možno samo, če uživajo določeno stopnjo samostojnosti in varnosti službe«. (Brezovšek 2000, 270).

Pojem lojalen v političnem smislu pomeni korekten odnos do državnega organa, do izvršilne veje oblasti. Lojalnost, vdanost, v političnem sistemu ni enaka lojalnosti v politični stranki. V politični stranki se člani opredelijo do programa stranke, do ideologije stranke, ki ji v življenju poizkušajo vdano slediti. Ta vdanost se izkazuje v izpolnjevanju nalog, prevzetih obveznosti, dovolj močnem zaupanju. V politični stranki se lojalnost imenuje demokratični centralizem, ki pomeni zavezo članov do stranke, čeprav se slabšalno pojmuje kot oblika disciplinskega, podrejenega, mehanizma.

Lojalnost<sup>34</sup> uradnika je razumeti kot uradnikov odnos do sebe, do sodelavcev in do političnega voditelja, do nadrejenega funkcionarja ministrstva. Postavlja pa se vprašanje, kako naj uradnik reagira, kako naj se obnaša, kadar ima drugačno mnenje, kadarmeni, da naročilo političnega voditelja ni pravilno v smislu zakonitosti. Zakon je namreč tisto, kar je pragmatično vodilo uradniku. Uradnik dela vedno na osnovi predpisa. Uradnik ni tisti, ki bi lahko sam, po lastni presoji stvari, diskrecijsko razsodil kaj je prav in kaj ni prav. Dolžnost uradnika pa je, da znotraj pravne norme išče in najde pot do rešitve, do izpolnitve sprejete naloge.

---

<sup>34</sup> »Tovrstne pripadnosti so več kot vrednote, ki jih običajno imam in se jih držim v določenem obdobju. Presegajo obveznosti, ki sem si jih prostovoljno naprtil, in »naravne dolžnosti«, ki jih dolgujem človeškim bitjem kot takim. Dopuščajo, da nekaterim dolgujem več, kot od mene zahteva ali celo dovoljuje pravičnost, in to ne samo zaradi dogovorov, ki sem jih sklenil, ampak, ravno nasprotno, zavoljo bolj ali manj trajnih vezi in pripadnosti, ki, vzete skupaj, delno definirajo, kakšna oseba sem.« (Sander v Avineri in de-Shalit 2004, 22)

Uradnik je dolžan, tudi po kodeksu ravnanja, opozoriti političnega voditelja na morebitno nepravilno naročilo. Ni dovolj, da uradnik pove, da naročilo ni v skladu z zakonom. Uradnik mora predlagatelju naročila svetovati kako, na kakšen način je mogoče priti do rešitve, kakšna je pot za izpolnitev naročila. »Lojalnost torej ne pomeni nekritično ubogljivost. Politiki in birokrati igrajo različne vloge in morajo sprejeti te vloge. Odnosi med izvoljenimi politiki in imenovanimi uradniki seveda nikoli niso brez trenja, pa tudi politično pokroviteljstvo je nedvomno prisotno tudi v zahodnih demokracijah.« (Brezovšek 2000, 270)

Za lojalnost je potrebno zaupanje. Uradnik mora nuditi neodvisne predloge, odgovore na vprašanja, ki jih postavlja političen voditelj. Proaktivnost med politiki in birokrati je praviloma bolj uspešna v primerih, ko si politični voditelj postavi strokovno usposobljeno ekipo uradnikov. Navkljub temu in v vseh primerih prihaja do kritičnih mnenj in pripomb uradnikov, kar mora biti ciljno naravnano v sprejemanju čim boljših ukrepov v dobro države.

Pripadnost javnega uslužbenca se nanaša na zvestobo, lojalnost in zaupanje organizaciji. Vsebuje več komponent:

- identifikacija s cilji in vrednotami,
- želja pripadati organizaciji,
- pripravljenost in želja delati v korist organizacije (Armstrong 1996, 457).

## 5 URADNIK V DEMOKRATIČNI DRUŽBI

Uradništvo je v vseh oblikah demokratično urejenih družb vezano na ideologijo, na ideologije družbene elite, ki upravlja državo. Med posameznimi ideologijami koalicij, ki imajo pozicijo in največjo družbeno moč, ni veliko razlik v pogledu na urejanje družbenih odnosov. Čeprav se vladajoče koalicije spreminjajo, spremembe niso tako velike, da bi bistveno posegle v ureditev države. Predpostavlja se, da je ideologija demokracije nagnjena k temu, da je uradništvo v demokraciji nekaj povsem drugega. Pri tem pa so pričakovanja o uradništvu večja, kot je dejansko stanje uradništva. Zgledovanje po zasebnem sektorju je prisotno od takrat, ko se z uradništvom začne temeljiteje ukvarjati upravna znanost.

Spoznavanje pravil javnega sektorja, spoznanja iz zasebnega sektorja nas vodijo v utemeljeno razlikovanje javnega od zasebnega, od filozofije javnega sektorja in filozofije zasebnega sektorja k predmetu raziskovanja, k uradniku. Če javni sektor usmerja funkcioniranje organizacij in organov s čim manjšimi stroški, potem zasebni sektor vodi želja po pridobitvi dobička. V javnem sektorju je pomembno racionalno in učinkovito delovanje, pravično ravnanje uradnikov v državnem organu, poslovanje s čim manjšimi stroški, v zasebnem sektorju pa je pomembna poslovna pripadnost zasebni družbi, ki ima končni cilj v pozitivnem ekonomskem poslovanju.

Obstaja nekaj, kar državni uradniki imajo, uslužbenci v zasebnem sektorju pa nimajo. To je dolžna pripadnost javnemu interesu, dolžna pripadnost dobremu za vse državljanke in državljane in ne samo za izpolnjevanje interesov posameznikov in posameznih skupin državljanek in državljanov. Filozofija zaposlenih v javnem sektorju, še zlasti uradnikov v javni upravi, temelji na javnem interesu, javni koristi, na vrednotah skupnega dobrega za državo, posledično za državljanke in državljane. V zasebnem sektorju je borba za dobiček motivacija za čim boljše plačilo, dobro opravljeno delo je gonilo razvoja družbe. V javnem sektorju, v javni upravi rezultati dela, učinkovitost ni najpomembnejši element, praviloma se rezultatov dela ne da eksaktno meriti. Nasprotno pa v zasebnem sektorju brez rezultatov dela ni plačila za delo.

Etika v javni upravi in etika v zasebnem sektorju nista primerljivi. V javnem sektorju imajo posamezni podsistemi etiko kodificirano. Javna uprava ima kodeks o ravnanju javnega uslužbenca, usmeritve in napotitve za ravnanje uslužbenca znotraj organa državne uprave in navzven, s strankami, s fizičnimi in pravnimi osebami. Etična izbira je v zasebnem sektorju podrejena poslovanju, uspešnosti na trgu, svobodnemu tržnemu poslovanju, kjer se izrabijo vse možnosti za uspeh. Razmerja v zasebnem sektorju, ki izhajajo iz etike, so opredeljena z zakonodajo. Posamezni segmenti zasebnega sektorja nimajo kodificiranega svojega etičnega ravnanja.

Filozofija zasebnega sektorja new public management, novo upravljanje javne službe (NUJS), ni dolgotrajno našla prostora v javni upravi, v javnem sektorju. Analiza obstoječih praks v nekaterih zahodnoevropskih državah kaže na to, da ima javni sektor tako različne značilnosti od zasebnega sektorja, da presaditev ekonomskih potreb po učinkovitosti in racionalnosti ter ekonomičnosti v javni sektor, ni mogoča. Različnost filozofij obeh sektorjev, lojalnost politikam in s tem vpetost v politično filozofijo uradništva je poglaviti vzrok za odmik od manageriranja v javni upravi ter vračanje k civilni družbi in civilni iniciativi, k javnim storitvam, kjer je civilna družba partnerica državnim organom in k večji participaciji državljanek in državljanov.

Civilna družba<sup>35</sup>, katere cilj je, kako uveljaviti posamično v skupnem, skupno v splošnem, kako združene zasebne interese uveljaviti kot splošne, mimo formalne participacije državljanek in državljanov, ponovno išče tudi formalni prostor v oblikovanju politik. Vzorec, ki je v zadnjih letih prikazan kot neka novost, približevanje državnih organov civilnim združenjem, je bil v preteklosti že uporabljen, v socialističnem samoupravnem sistemu SFRJ. Vladavina ljudstva, participacija državljanek in državljanov, soupravljanje, sveti na najvišjih državnih nivojih je bil vzorec preteklega sistema. Nadomestitev novega upravljanja javnih služb z novimi javnimi službami in uveljavitev novega pristopa bo predmet znanstvenega raziskovanja v prihodnjih letih.

---

<sup>35</sup> Civilna družba pomeni vmesno organizirano kategorijo med posameznikom in državo. Civilna družba je oblika politične kontrole in preprečuje klientalizem, despotizem, nepotizem. Civilna družba mora pa biti okrepljena z rastjo in razvojem posamičnih svoboščin.

Redefiniranje splošnega je lahko samo terminološki odgovor na izziv sodobnemu človeku, človeku, ki ima na voljo vrsto komunikacijskih in informacijskih orodij. Slednje je velika sprememba in na to spremembo mora politična filozofija uradništva odgovoriti s predstavljanjem in zagovarjanjem vladnih politik, z znanjem in izobrazbo morajo uradniki odločati o segmentih kvalitete življenja državljanek in državljanov.

Umestitev uradnikov v socialno stratifikacijo<sup>36</sup> izhaja iz procesa ustvarjanja in delitve materialnih in tako imenovanih duhovnih dobrin. Razlike med poklici se kažejo v različni sposobnosti in možnostih ustvarjanja navedenih dobrin, v različni udeležbi posameznikov pri ustvarjalnem delu za snovanje politik, kar vse neposredno umešča posamezne poklice v različne družbene položaje, ki jih nenazadnje prepoznavajo tudi relevantne javno mnenjske raziskave.

»Organizacije, ki sestavljajo sistem javne uprave, imajo vrsto posebnosti. Te posebnosti so zlasti naslednje:

- relativna trajnost obstoja,
- visoka stopnja formalizacije (urejenost s pravili) odnosov in delovanja,
- visoka stopnja profesionalnosti,
- opravljanje nalog družbenega pomena (naloge, ki jih opravljajo, niso pomembne le za upravno organizacijo samo, temveč za celotno javnopravno skupnost, katere interese izvršujejo),
- transmissijska oziroma instrumentalen značaj njihovega dela (upravne organizacije uresničujejo cilje, ki jih niso oblikovale same, temveč so cilji širših organizacij – javnopravnih skupnosti, to je države in lokalnih skupnosti.)«  
(Virant 2002, 93).

---

<sup>36</sup> Družbeni položaj je mesto, ki ga družba priznava posameznikom in družbenim skupinam v družbeni strukturi. Temeljni dejavniki družbenega položaja so poklic, izobrazba, usposobljenost, dohodek, premoženje in družbena moč. Družbeni položaj – status – ima dve določiteljni prvini:

- a) funkcija (vloga), ki jo posameznik ali skupina opravlja v družbi, kaj dela
- b) socialno – vrednotna funkcija, kakšen status priznava (vrednoti) družba posamezniku ali skupini posameznikov (Mastnak 1983, 103 – 104).

## 5.1 RAZVOJ STALNEGA URADNIŠTVA

Državna uprava kot pogled upravne dejavnosti obstaja tako dolgo kot državni sistemi, ki so uvedli plačano stalno vojsko, ki je potrebovala vire financiranja, davke in s tem uradništvo, ki je monarhu svetovalo in je bilo organizirano v takrat potrebno administracijo. Zametki plačane vojske, uradništva, davkov za upravljanje države in za cerkev segajo v 13. stoletje. V tistem času je bila tudi vojska organizirana v tisti del, ki je osvajal nove dežele, nove mestne države iz povsem ekonomskih, trgovinskih razlogov in v tisti del, ki je zagotavljal obstoj in varnost, znotraj mestnega »obzidja«, oblasti – monarha.

Javna administracija je polje sistematičnega obravnavanja postala v devetnajstem stoletju, ko se je zaposlenim uradnikom, stalni vojski, davkariji, pridružila še policija oz. potrebne notranje uniformirane formacije za vzdrževanje reda in miru ter za varovanje premoženja. Javne dobrine, storitve v javno korist so pogojevale vodenje države po resorjih. Sistematično vodenje vladnih resorjev prihaja iz Nemčije, kjer je Lorenz von Stein prvi načrtoval znanstveno umestitev javne uprave. Uprave ne pojmuje kot izvršilno oblast, ampak kot svobodno upravljanje, katerega del je tudi vsebolj razvijajoče se upravno pravo.

Iz uradniške uprave, ki je nastajala v času razsvetljenih absolutističnih vladarjev, je nastala samostojna državna funkcija v sistemu države, organizirana po načelu delitve oblasti. Red in disciplina vojašnice, povezana z hierarhijo poveljevanja, je bil vzor za postavitve uradniške uprave in kasneje tudi za organiziranost političnih strank. Lojalnost oblasti, lojalnost politični stranki je bila prvina, brez katere si delovanja uradništva in političnih strank ni mogoče zamisliti. Uradniška uprava je v 18. stoletju nastajala iz policije, ki je skrbela za disciplino znotraj državne tvorbe. Praviloma je bila neposredno v rokah vladarja, prosvetljenega absolutista in še ni bila povsem vezana na predpise. Bila pa je zametek moderne strokovne državne uprave, ki je bila v 19. stoletju organizirana znotraj državne ureditve v petih klasičnih resorjih: notranje, zunanje zadeve, finance, pravosodje, obramba. Temeljno načelo te strokovne uprave je bila zakonitost, pristojnost in neprekinjeno povezano delovanje.

Znanstvene utemeljitve praktičnih politik, javne uprave, beležimo iz konca 19. stoletja, ko je Wilson začrtal začetne točke sistematične obravnave javne uprave. Znanost o administraciji, upravna znanost, je zasnovana s strogo ločitvijo politike političnih strank od javne uprave. Upravna znanost lahko zaupa le ljudem s strokovnim znanjem in kredibilnostjo; uradniki morajo biti osvobojeni politike političnih strank. Model politične nevtralnosti uradnike oddaljuje od državljanek in državljanov, od vrednotnega pogleda na svet. Upoštevali so evropske izkušnje so pionirji javne uprave v Združenih državah Amerike utrjevali pot znanstvenemu proučevanju sistema javne uprave.

Pri Lorenzu von Steinu, ki je pojmovan kot velik utemeljitelj nauka o državi, je primat države nad družbo že postal problematičen, država in družba zdaj kot udarec in protiudarec sledita druga drugi. Stein je upal, da bo rešil samostojnost in lastno pravico države nasproti družbi, lastni pomen »izvršilne oblasti« nasproti zakonodajni veji oblasti, lastni pomen vlade nasproti zahtevam ljudskega zastopstva. Njegova knjiga *Verwaltungslehre* je polna mišljenja konkretnega reda, ki skuša iz takšnega mišljenja razviti zlasti resnični pojem vlade.

Uprava nastopi kot nujen del upravljanja države, kot aktivni element državnega mehanizma, ekonomskega razvoja, kot oblika delovanja korporacije. »Po nauku o upravi Lorenta von Steina lahko konkretna juristična analiza urejene državne uprave najbolje definira elemente splošne teorije »institucije«: ureditev instanc, hierarhija funkcij, notranja avtonomija, notranja uravnovešenost nasprotujočih si sil in tendenc, notranja disciplina, čast in uradna skrivnost in poleg tega temeljni nosilni predpogoj, namreč normalna stabilizirana situacija.« (Schmitt 1994, 161)

Uprava postaja pomemben steber obstoja države, njegovega funkcioniranja. Visoka izobrazba, stalnost zaposlitve, lojalnost in zavest služiti dobremu, daje potrebne predpostavke za povezavo med posebnimi, parcialnimi in splošnimi interesi. Da pa ne bi prišlo do samovolje uradnikov je po Heglu nujno potrebna uradniška hierarhija, odgovornost po vertikali, kombinirana z stalnim nadzorom in kontrolo, s poročanjem, kar je eden od znakov korporacije. Posebnost in odlika uradništva je hierarhija povezana s karierizmom, poslovno rutino in s širino pogleda na določene javne problematike. (Tadić 1988, 273)

Moč uradništva in posebnosti uradništva je Marx izpostavil z mislijo, da cilji države pretvarjajo v cilje uradništva in da državni interes postane poseben uradniški interes ter tako problematiziral vpliv in moč uradništva pri upravljanju države. Vsled tega je državno upravo pojmoval za zaprto in spiritualno korporacijo, za državo v državi. Iz tega kroga nihče ne more ven. Uradnika v hierarhiji je mogoče, ob storjeni napaki, kaznovati, če je bilo dejanje takšno, da ni bilo mogoče prikriti javnosti. Vendar je uradnik vedno zaščiten od oblasti, če je to storil po naročilu, po navodilih oblasti.

Uradnika sei po Webru predstavljamo z visoko izobraženim strokovnjakom, načitanim in razgledanim človekom, uglajenim državljanom, torej profesionalcem, ki z znanjem in zunanostjo vedno lahko nastopi pred ministrom, monarhom, predsednikom vlade in pred javnostmi. Pogled na uradnika se je od 19. stoletja (Hegel, Marx) do začetka 20. stoletja hitro spreminjal. Hitre gospodarske in socialne spremembe, demokratizacija, so zahtevale spremenjeno in dopolnjeno delovanje državne uprave.

Denhardtova meni, da je v vsakem daljšem obdobju potrebno preurediti odnose med javno upravo in demokracijo. Prišel je čas za nov in natančen pogled. Wilson je 1887 trdil, da morajo vlado okrepiti strokovni javni uslužbenci, ki bodo sposobni za izvajanje učinkovitih javnih politik, in ki se ne bodo odzivali na ozke zahteve ekonomsko močne elite. Goodnow se je z Wilson-om strinjal, da je potrebno ločiti politiko in uradništvo. Wilson, Goodnow in ostali napredni upravni misleci so trdili, da demokratična vlada brez učinkovite javne uprave ni dobra vlada. Za poglobljeno demokratizacijo je potrebno utrditi demokracijo, kar pomeni osredotočenje na učinkovito izvajanje zakonov ter onemogočanje pritiskov politik posebnih interesov. Navkljub stoletju razglabljanj o tem, kaj naj bi pomenila razmejitev, oddvojitve politike od javne uprave ali je sploh potrebna, so argumenti za utemeljitev tega še vedno večznačni. (Denhardt 2007, 7)

Javna uprava, kot jo poznamo danes, je dobila te obrise v 20 stoletju, zaradi filozofije učinkovitosti, ki so si jo zamislili napredni upravni misleci. Državna uprava se je po Denhardt tu znašla pred napadi zaradi svoje neučinkovitosti. Največji kritiki takšne uprave so trdili, da bi družba delovala bistveno boljše, če bi privatizirali mnogo vladnih funkcij, če bi se birokracija znebila čim več svojih funkcij. Vse, kar je le



mogoče, in da bi se močno oprla na zasebni sektor. Državni upravi bi ostale le tiste funkcije, ki so blizu oblikovanju vladnih politik. Javna uprava se je odpovedala nekaterim funkcijam. Državljeni so vztrajali in zahtevali visoko raven storitev in zaščite v bolnicah, šolah, čim boljše pitno vodo. V tem procesu je vlada postala odgovorna za bistveno več zadev kot samo za oblikovanje politik. Učinkovitost vladinih orodij se je razvilo v zelo ambiciozno misijo, ki se je opravljala na zelo široki fronti. To je misija, katere elementi so močno povezani med seboj, povezava med vladnimi agencijami kot pristojnimi organizacijami z zasebnimi in neprofitnimi organizacijami ter s samimi državljani. (Denhardt 2007, 8)

V bistvu je nemogoče identificirati katerikoli javni program, s katerim bi lahko državni organ upravljal sam, brez da bi bil odvisen od določenega razmerja z drugimi državnimi organi, agencijami, zavodi, z zasebnimi in neprofitnimi organizacijami. Prepletenost in organizacijska soodvisnost je značilnost sprememb, v zadnjem stoletju, tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Mnogo organizacij se je v osnovi odmaknilo od produkcije k informacijam, od relativno stabilne oblike do nekaj bolj zapletenega in spreminjajočega. Kettl trdi, da je soodvisnost radikalno spremenila naloge javnih uslužbencev, ki danes ne le upravljajo s funkcijami njihovih lastnih agencij, ampak morajo zgraditi temeljne povezave z ostalimi agencijami. Ta pomembna sprememba ima dve pomembni vključitvi, proučevanje in izvajanje javnih politik. Soodvisnost vladnih agencij pomeni, da morajo managerji v javni upravi nameniti bistveno več pozornosti upravljanju povezav med agencijami. (Denhardt 1996, 9)

Javna uprava je vstopila v dobo hitrih in enkratnih sprememb. Družbena vloga javne uprave se spreminja. Kot posledica tega politični instrumenti in upravna orodja nastajajo na novo. Zakonodaja in zakonodajni organi oblikujejo obnašanje javne uprave in sporočilnost najpomembnejših ciljev vlade. Razmerja in odločitve javne uprave vplivajo na oblikovanje javnih politik in programov. Izziv v oblikovanju in implementaciji politik zahteva, da javna uprava razvije pomožna razmerja s ključnimi subjekti v njihovem okolju, zahteva učinkovito upravljanje ter razvoj primernih oblik programov in strategij za pričetek izvajanja programov.

V resnici danes skoraj vsa produkcija nastaja z internetom, z mrežami sodelovanja in izmenjave. Proizvodnja ne more hkrati temeljiti na pretoku znanja in skušati omejevati prost dostop do njega. »Danes sta delo in življenje, produkcija in reprodukcija, popolnoma prepletena, hranita se drug iz drugega. Materialno bogastvo sveta gre skozi oblike sodelovanja, kooperacije, ne zgolj skozi intelektualno delo: stiki, odnosi, izmenjave in želje so postali produktivni. Produkcija je kar samo življenje. Le tako vse, kar živi, sploh vstopa v produktivno kroženje.« (Negri 2005, 57)

Pričakuje se, da vlada oblikuje javne politike, da razvija visoko stopnjo tehničnih zmožnosti za zagotovitev uspešnega izvajanja javnih politik. Strateško planiranje, meritve izvajanja, razvoj organizacije, marketing, javna naročila, informacijski sistemi in evalvacija programov so postali močna orodja za promocijo učinkovitosti. Učinkoviti sistemi in usposobljeni kadri so v javni upravi pomemben dejavnik za uspeh. Zaposleni v javni upravi, ki razvijajo vodstvene sposobnosti, problemsko upravljanje, pogajanja, komunikacije, in sposobnost upravljanja s kadri, bogatijo kompetentnost javne uprave pri doseganju ciljev. Uradnik javne uprave je več kot samo uslužbenec, je predvsem poklic. Potrebna je identifikacija ključnih strokovnih pričakovanja v zvezi s poklicno etiko in odgovornostjo.

Največja bolezen javne uprave je zbirokratiziranost. Birokrat je nekako negativna pojmovna opredelitev za uradnika, katerega osnovna dejavnost je izvrševanje predpisov. Tudi pri javni upravi se je potrebno najprej vprašati, čemu je organ namenjen, zakaj je prišlo do oblikovanja organa, kakšno je poslanstvo organa, kakšni so njegovi cilji in za kaj v njem zaposleni uslužbenci prejemajo plačo. Za birokrata, negativno pojmovanega uradnika, je značilno, da ne loči, kaj je bistveno in kaj ne. Pri njem ni razumskega, življenjskega odločanja, ne uporablja zdravega razuma. Birokrat rešuje posamezne zadeve, ne pa dejanskih življenjskih dogodkov. Forma mu je nad vsebino in je za to raje del problema, kot ustvarjalen del pri reševanju življenjskega dogodka.

Prvo načelo pri delu uradnikov je zakonitost. Javna uprava mora zagotavljati kakovostne, dostopne, enostavne storitve, njeno delo mora biti strokovno in pregledno, določitve pa predvidljive. Najtežje je spreminjati vrednote, filozofijo ravnanja javne uprave, miselnost uslužbencev.

Vsak program s pravo vsebino je pri izvedbi odvisen od zapletenih razmerij. (Kettl 1996, 9) Štiri zadeve so transformirale teorijo in prakso javne uprave v Ameriki: struktura, proces, vrednost in kapaciteta.

*Struktura.* 20. stoletje je zaznamovala visoka stopnja hierarhičnih upravnih struktur, ki imajo osnovo v avtoriteti. Navkljub pogostim prizadevanjem humanistov za odstranitev avtoritet kot vodilne ideje birokracije, je avtoriteta ostala glavna sila za poslovanje ameriške javne uprave. (Maslow v Kettl 1996, 10) Formalna teorija, ki opisuje stroge hierarhične linije znotraj organizacij – teorija nosilne agencije – je dominirala.

V ostalih programih (kot je sociala in zdravstvo) lahko zahteve ene skupine državljanov, kot so na primer prejemniki transferjev, pridejo v konflikt z drugo skupino državljanov, davkoplačevalcev. Z osredotočenjem managerjev na produkt lahko storitve strankam, državljanom in državljanom, omogočajo vodnik za prestrukturiranje organizacij in za upravljanje razmerij med njimi. Povečana organizacijska soodvisnost pomeni, da mnogo organizacij in njihovi zaposleni danes delajo za izpolnitev zahtev ostalih organizacij in redko delajo za državljane. V takem razmerju lahko proces zelo hitro postane cilj in sam sebi namen.

Javna uprava v smislu strukture je javno zaupanje. Če je karkoli unikatno glede javne uprave, je potem to tisto, kar pomeni razlikovanje od zasebnega sektorja. Za javnega uslužbenca je pomembno, da sledi zaupanju, lojalnosti, da opravlja naloge, ki niso povsem določene skozi politični proces, v povezavi z uresničevanjem javnega interesa in javnega dobra. Javni uslužbenci trošijo javni denar ter uporabljajo moč države za izvedbo svojih nalog. Ravno zaradi tega ponavadi rečemo, da morajo pri svojem delu uporabljati višje standarde kot zaposleni v zasebnem sektorju. Konflikt interesov, ki je po vsej verjetnosti najbolj generični tip korupcije v javni upravi, je ponavadi zapisan v strokovnih in vladnih poslovnih, v etičnih kodeksih javnih uslužbencev.

*Proces.* Ideja, storitev za stranke, četudi se izvaja rutinsko, zahteva, da se managerji in uslužbenci vprašajo, kaj počnejo in zakaj. Ti izzivi imajo za seboj pomembno

dejstvo. Vlada je organizirana hierarhično in tako zagotavlja racionalno in legalno odgovornost. Uvedba javnih programov je vedno manj odvisna od hierarhičnih avtoritet. Odziv na to je izboljšanje uvajanja teh programov (z boljšim upravljanjem povezav med organizacijami) brez zmanjšane odgovornosti (ki je odvisna od jasne avtoritete).

*Učinkovitost.* Mnogo znanstvenikov je bilo zaskrbljenih v zvezi s tem, kako strukturirati organizacije, razdelitev dela za maksimizacijo učinkovitosti, za koordinacijo dela za zagotovitev te učinkovitosti. (Gulick v Kettl 1996, 12) Dejanja, ki so proizvedena po nalogu strukturnega načina dela, so slab usmerjevalec politike. (Simon v Kettl 1996, 12) Gore (Gore v Kettl 1996, 12) meni, da so se uspešne organizacije so se spopadale s problemi, ki so utemeljeni na štirih procesih: na zmanjšanje upravnih ovir, prednost strankam, pomoč in usposabljanje zaposlenih pri doseganju boljših rezultatov, vrnitev k osnovam javne uprave.

*Možnosti.* V doseganju te potrebe se zahteva razvoj javnih sistemov. Od investicij, ocene politik in nadzora programov. Za previdno negovanje mrež med ostalimi organizacijami (in tako ostalih virov informacij) lahko razvijemo konkretne korake za proizvodnjo osnovnih sprememb iz sistemov, ki imajo osnovo v notranji kontroli, skozi lastno znanje in izkušnje v sistemu, ki bazira v iskanju novih znanj za pametno porabo omejenih virov. Učiti se kako se učiti zahteva izvedbo sistema upravljanja s kadri, ki izbira prave ljudi ter jim omogoča priložnosti in motivacijo za učenje. Ključ za razvoj uradništva, ki ve kako se učiti, je razvoj novih načinov upravljanja s kadri, to je tisti, ki se širi preko ozkih idej javnih uslužbencev ter omogoča najboljša orodja zaposlenim, ki jih potrebujejo za upravljanje njihovih služb za vse državljane. Graditev vladnih kapacitet za novo tisočletje je odvisno od proizvodnje dobrih sistemov, ki pa niso uporabni brez pravih ljudi, ki imajo prave motivacije.

*Funkcija.* Je interesna opredelitev (opredelitev potreb), je združevanje interesov (kombinacija potreb v smislu alternativnih smeri dejanj), so zakonske opredelitve (oblikovanje zakonskih norm), so pravila odločevanja in uveljavljanja odločitev ter povezave in komunikacije med političnim sistemom in njegovim okoljem. (Kettl 1996, 9)

Človeška bitja so omejena s stopnjo racionalnosti, ki jo lahko pridobijo v povezavi s problemi, s katerimi se soočajo. Združijo pa se lahko v skupine in organizacije, da lahko učinkovito upravljajo z okoljem, ki jih obdaja, to pa lahko storijo na racionalen način. »Racionalnost je koordinacija primernih načinov za doseg želenih ciljev. Racionalnost je enaka učinkovitosti. Uslužbenec javne uprave sprejema organizacijske cilje kot vrednoto svojih lastnih odločitev ter je občutljiv in reagira na vpliv ostalih članov organizacije, oblikuje stabilna pričakovanja, ki se tičejo njegove vloge ter vzdržuje visoko stopnjo etike glede na organizacijske cilje (Denhardt 2007, 9)

Poglobljeni dvomi o učinkovitosti in racionalnosti so vodili predsednika Reagana k sistematičnemu preoblikovanju ameriške javne uprave. Kot je zapisal Lewin, je bil Reaganov čas obdobje razprav o vlogi in vplivu vlade, organov javne uprave in primarnih vlogah javnih uslužbencev in političnih nameščencev. Od Reagana dalje je v politični filozofiji poudarjena vloga družine, morale, poudarjene so vrednote izhajajoče iz protestantskega fundamentalizma kontinentalne Evrope in evangelizma anglosaksonskega dela Evrope. Kriza identitete javne uprave je vodila v iskanje etičnim dimenzij javne uprave. Politična filozofija je v etiki lahko kot usmeritev, kot iskanje novih poti.

Reagan se je zgledoval po reformnih prizadevanjih drugih držav, predvsem po Veliki Britaniji. Ciljno naravnane reforme premierke Thatcherjeve so razblinile vrsto aspektov britanske javne uprave. Thatcherjeva je z uveljavljanjem reform v javnem sektorju šla najdlje in je celo privatizirala določene gospodarske dejavnosti v državni lasti, ki so bile v javnem sektorju več kot sto let. Trend prestrukturiranja javnega sektorja se je nadaljeval še v devetdesetih letih. Do 1995 se je britanska javna uprava zmanjšala iz 748 000 zaposlenih na 533000, v manj kot dveh dekadah se je nadaljevalo zmanjševanje vsaj za dvajset procentov, do konca stoletja. Ta trend privatizacije je doletel tudi nekaj drugih držav. (Newland 1996, 23)

Američani se redko odločijo, da bi šle zadeve gladko pot, ker se redko odločajo za lahke in gladke odločitve. Sistem javne uprave je odsev širše umestitve moči in ker je moč postala bolj razpršena, se je enako zgodilo upravnim povezavam. To pomaga izostriti odgovornosti. Problemi postajajo težji. Rešitve postajajo bolj zapletene in

soodvisne. Želja je soočati se z nemogočim, od reševanja revščine do urejanja sveta. Moč za ustvarjanje rezultatov se deli, odgovornost za rezultate je bolj razpršena. Spopad s temi odgovornostmi zahteva soočanje s petimi izzivi:

- da si priznamo, da so naloge s katerimi se soočamo produkt tega kar si je izbralo ljudstvo in na kakšen način te naloge ljudstvo izvaja;
- moramo razumeti, da upravljanje s temi zadevami zahteva vlado, ki ima sposobnosti, da se sooči s temi odgovornostmi;
- sprejeti moramo, da so te politike resnične samo v svoji izvedbi;
- spoznati moramo, da je gradnja kapacitete za izvedbo programov na odgovoren način prav tako učinkovit, pomemben za demokracijo kot za demokracijo samo. Vladni rezultati oblikujejo zaupanje in samozavest, ki jo imajo državljanke in državljani v njene institucije;
- moramo razumeti, da je kreacija teh kapacitet podobna gradnji živega in učečega se organizma v nasprotju z gradnjo okorne trdnjave.

Niskanen (1996) je svojo teorijo o vedenju uradništva utemeljeval na treh predpostavkah, ki so vse vezane na ekonomski vidik, na organizacijski vidik uprave kot vseobsežne storitvene organizacije, na financiranje uprave, še zlasti s strani tako imenovanih političnih pokroviteljev (financerjev):

- uprava mora postoriti vse dejanja za povečanje pričakovanega proračuna svojega urada;
- uprava mora biti pasivna pri sprejemanju oziroma zavračanju javnih storitev, pri čemer mora skrbno spremljati in vrednotiti podane različne možnosti;
- uprava in njeni pokrovitelji morajo biti v pričakovanju da se odločajo o vrsti mogočih kombinacij.

Vloga nacionalnih vlad zadnjih trideset let je postala močno omejena s proračunom in javnim nezaupanjem, nacionalne vlade pa so postale motorji sprememb političnega sistema. Vzhičene s prenovljenimi institucionalnimi zmožnostmi in s predanim vodenjem so bile države velik vir glavnih političnih inovacij.

Kot odziv tem izzivom in priložnostim bo morala javna uprava upoštevati naslednjih deset predlogov ter jih vnesti v organizacijske in kadrovske strategije:

1. potrebno je imeti široke zmožnosti zaznavanja, izogibati se je potrebno obrambnemu mehanizmu ter aktivno iskati priložnosti za to, da izpeljemo spremembe;
2. realistična ocenitev človeških, finančnih in zakonskih omejitev tistih, ki izvajajo politike, naj se jih predstavi javnostim, razvije pristope za njihovo upravljanje, imeti je potrebno toleranco do neuspešnih, do tistih ki tvegajo;
3. uveljavitev izkušenj, predstavitev dobrih praks, informacij in vpogled v uspešne in neuspešne pretekle načine dela, iz njih je potrebno izpeljati nove predloge;
4. ponudba idej in alternativ, četudi niso takoj uporabljene v praksi, nekatere se je poizkusilo uporabiti že prej, brez uspeha, vključitev ocen pozitivnih referenc iz teh izkušenj, ki naj se vključijo v prihodnje predloge;
5. zapomnite si, kot pravi pregovor, da je hudič v malenkostih; vizija, strateških cilji morajo ostati v ospredju;
6. ohranite ravnotežje med dolgoročnimi in kratkoročnimi stroški ter med pozitivnimi pridobitvami in razvijajte nujne korake, ki jih je možno izvesti med tem, ko načrtujete izvedbo pomembnih sprememb;
7. osredotočite se na trden napredek in merljive rezultate ter periodično usposabljanje skozi časovne preglede in prilagoditve ter ukinite napore, ki ne prinašajo rezultatov kot ste jih načrtovali;
8. izognite se znotraj vladnih, znotraj agencijskih in medsektorskih malenkostnih sporov;
9. naredite izvoljene predstavnike ljudstva odgovorne za napore, dajte jim javno prepoznavanje ter jim priznajte njihove rezultate ter vzpodbujajte njihovo dolgoročno vpletenost in podporo;
10. poskrbite da bodo državljani, stranke in gospodarske družbe dobro obveščeni o predlaganih spremembah in napredku sprememb, ki smo jih že uvedli.«  
(Stenberg 1996, 57 - 58)

## 5.2 NUJS – NOVO UPRAVLJANJE JAVNIH SLUŽB

Paradigma javne uprave, NUJS, predstavlja model upravljanja, ki ga povzemajo, prilagojeno lastnemu državnemu ustroju, najbolj upravno razvite države. Nova paradigma, ki ima ključni element v poslovanju v javnem sektorju, po zgledovanju poslovanja zasebnega sektorja, je imela veliki cilj, da bi spremenila odnos do učinkovitosti, mišljenje javnih uslužbencev. NUJS se predstavlja kot alternativa tradicionalnemu hierarhičnemu, birokratskemu, načinu izvajanja javnih storitev. Novo upravljanje javnih služb ni poseglo v vse sfere javnega sektorja. Omejila se je na vodenje državnih organov in organizacij, na podporne službe za funkcioniranje teh organov, ni pa posegla v uradništvo, v središče oblikovanja in izvajanja politik.

NUJS opredeljuje, da se lahko vlada vključi le v tiste aktivnosti, ki ne morejo biti privatizirane, ki jih ne more dati delati iz uprave ven, zunanjim izvajalcem. Na splošno pa morajo biti mehanizmi prostega trga uporabljeni, kadar je le mogoče, tako da imajo občani izbiro med različno storitveno ponudbo. NUJS predlaga posebno vlogo za managerje, predvsem podjetne managerje, ki dobijo le to pri izboljšanju učinkovitosti in produktivnosti, predvsem pri upravljanju, ki ustvarja rezultat. NUJS prav tako predpostavlja, da managerji javnega sektorja raje delegirajo, kot da samo dirigirajo, so nadzorniki implementacije politike, kupci storitev, kot da so direktno povezani s produkcijo samih storitev. (Denhardt 2007, 26)

Povzetek osrednjih značilnosti NUJS:

- neposredno profesionalno vodenje; osebe, odgovorne za izvajanje javnih storitev, morajo biti proaktivni managerji; sodobni javni manager bi moral imeti pravico odločati v okviru svojega področja odgovornosti;
- jasni standardi za delo; javno upravljanje zajema pomembno prepričanje, da bi morale biti organizacije javnega sektorja vse bolj podvržene strogim ukrepom glede svojega dela;
- večji poudarek na izhodni kontroli; večja potreba po poudarjanju rezultatov, kot pa postopkov; pomembno vprašanje za vsestranskega javnega managerja je, kaj dejansko doseže s sredstvi, ki jih ima na voljo;



- dezagregacija enot v javni upravi; novi management nadomešča brezobličnega birokrata z vidnimi, odgovornimi osebami, ki so direktno odgovorne javnosti;
- večja konkurenčnost pri zagotavljanju javnih storitev; agencije javne uprave bodo preko tržnih silnic prisiljene izboljšati kakovost storitev;
- način upravljanja po vzorcu privatnega sektorja; javni sektor mora stremeti k temu, da se obnaša bolj poslovno; učinkovitost izvajanja javne uprave se povečuje tam, kjer službe javne uprave ravnajo v skladu s poslovnimi načeli; službe javne uprave bi morale sisteme nagrajevanja uslužbencev prilagoditi zasebnemu sektorju;
- večja disciplina in gospodarnost pri porabi sredstev; zmanjševanje stroškov pri izvajanju javne uprave ob istočasnem povečanju kakovosti. (Falconer 1997, 53)

**Tabela 5.1 : Primerjava paradigem**

Primerjava perspektiv	Stara javna uprava	Novo upravljanje javnih služb (NUJS)	Nove javne službe (NJS)
Primarni teoretični temelji	politična teorija, družbeni in politični komentar podprt z naivno družbeno znanostjo	ekonomska teorija sofisticiran dialog, ki temelji na pozitivistični družbeni znanosti	demokratska teorija, različni pristopi do znanja vključno s pozitivnimi interpretacijskimi in kritičnimi pogledi
Prevladujoči racionalnostni modeli, ki so povezani s človeškim obnašanjem	sinoptična racionalnost, »človek javne uprave«	tehnična in ekonomska racionalnost »človek ekonomije«, zainteresiran, motiviran človek, ki se samostojno odloča	strateška ali formalna racionalnost, večkratni testi racionalnosti »politični, ekonomski in organizacijski«
Ideja javnega	javni interes je	javni interes	javni interes je rezultat

interesa	politično definiran ter ga izraža zakonodaja	predstavlja skupek individualnih interesov	dialoga o skupnih vrednotah
Komu se odzivajo javni uslužbenci	stranke in ustanovitelji (vlada, državni organi)	stranke	prebivalci
Vloga vlade	usmerjanje (ustvarjanje in uvedba politik ki so osredotočajo na en politično definiran cilj)	usklajevanje (igra vlogo kot katalizator za doseg tržnega cilja)	dogovarjanje za doseg kompromisa (pogajanje, in sklepanje dogovorov med občani in družbenimi skupinami, kar ustvarja skupne vrednote
Mehanizmi za doseg cilje v politik	upravljanje s programi skozi obstoječe državne organe	ustvarjanje mehanizmov in motivacijskih struktur za doseg ciljev politik skozi privatne in neprofitne organizacije	ustanavljanje koalicij javnih neprofitnih in privatnih agencij za doseg skupnih potreb
Pristop k odgovornosti	hierarhično – javni uslužbenci nosijo odgovornost do demokratično izvoljenih funkcionarjev	tržna – sklop lastnih interesov bo rezultat želenih izidov s strani širokih skupin občanov ali strank	večplastnost - javni uslužbenci morajo upoštevati zakonodajo, družbene vrednote, politične norme, profesionalne standarde in interese občanov
Diskrecija	omejena diskrecija, ki je dopustna	širok spekter za doseg poslovnih rezultatov	diskrecija je potrebna, ampak omejena ter nosi na odgovornosti

	uslužbencem		
Predvidena organizacijska struktura	birokratska organizacija za katero je značilno vodenje od zgoraj navzdol in nadzor ter regulacija, usmerjanje uradnikov	decentralizirane javne organizacije z osnovno kontrolo, ki ostaja znotraj agencij, ki je glavna kontrola	strukture, ki sodelujejo z vodstvom, ki si ga delijo znotraj in zunaj
Motivacijske osnove javnih uslužbencev	plačilo in bonusi (privilegiji), zaščita javne uprave	poslovni duh, ideološka želja po zmanjšanju vlade, velikost	javne storitve, želja po prispevanju k družbi

(Denhardt 2007, 28 - 29)

## 5.3 NJS – NOVE JAVNE SLUŽBE

Teoretiki javne uprave in civilne družbe organizacijskega humanizma in nove javne uprave ter postmodernizma so pripomogli k ustvarjanju pogojev in družbene klime, v kateri lahko danes razmišljamo o novi javni upravi, o dejanskem približevanju uporabnikom, civilni družbi:

- a) služiti pravnim osebam in občanom: javni interes je rezultat dialoga o skupnih vrednotah, ne pa o vsoti individualnih interesov, zato se javni uslužbenci ne le odzivajo zahtevam strank, ampak se morajo osredotočiti v izgradnjo razmerij zaupanja in sodelovanja s pravnimi osebami in občani;
- b) iskanje javnega interesa; javni uslužbenci morajo prispevati k oblikovanju skupnega javnega interesa ter nositi idejo le tega, cilj ni najti hitre rešitve, ki zahtevajo individualne izbire, raje si prizadevamo za ustvarjanje skupnih interesov in skupnih odgovornosti;
- c) vrednost državljanstva v primerjavi s poslovnostjo: javni interes je naprednejši, ko javni uslužbenci in občani delujejo v prid družbe, kakor pa poslovni managerji, ki se obnašajo, kot da je javni denar njihov;
- d) mislite strateško, delujte demokratično: politike in programi, ki so ustvarjeni za javne potrebe se lahko dosegajo najučinkoviteje in odgovorneje skozi skupni trud in skupne procese;
- e) spoznajte da nositi odgovornost ni lahko: javni uslužbenci se morajo posvetiti še drugim stvarem, ne le trgu, to pomeni skrb za zakonitost, za pravno varnost, družbene vrednote, etiko, profesionalne standarde, za interese občanov;
- f) raje služite javnostim, kot usmerjanje, diktiranje: vedno bolj je pomembno za javne uslužbenke da se poslužujejo skupnega vodenja, ki ima osnovo v vrednotah, ki pomagajo občanom, da pridejo do svojih skupnih interesov, kakor pa da poizkušajo zgolj nadzirati, usmerjati družbo v nove smeri;
- g) cenite ljudi, ne le produktivnost: javne organizacije in javne mreže v katerih sodelujejo državljani so uspešnejše na dolgi rok, če so upravljane skozi

processe sodelovanja in skupnega vodenja , če gojijo spoštovanje do vseh ljudi. (Denhardt 2007, 42-43)

V NUJS javni uslužbenec ni edini arbiter javnega interesa. Kot trdi Frederickson je želja uporabnika, da lastni interes uveljavi, da se ga sprejme kot splošni interes in morda celo kot javni interes, vendar se pri tem sooči z uradništvom, s strokovnjakom, ki deluje na osnovi javnega interesa. Bolj kot le omogočanje želje po uveljavljanju parcialnega interesa se mora javni uslužbenec konstantno boriti, skupaj z izvoljenimi predstavniki in civilno družbo za to, da najde ter artikulira splošni ali skupni interes ter da vzpodbudi vlado, da se bori za javni ineteres. (Frederickson v Denhardt 2007, 81)

Informacija je enosmerni odnos v katerem vlada producira in posreduje informacijo za državljane. Posvetovanje je dvosmerni odnos v katerem se državljani odzivajo na poteze vlade. Vlada definira zadeve za posvetovanje, postavlja vprašanja in upravlja proces, medtem ko so občani povabljeni, da prispevajo s pogledi in mnenji. Aktivno sodelovanje je partnerstvo. Partnerstvo ima osnovo v odnosu z vlado, v katerem so državljani aktivno vpleteni v definiranje tega procesa in vsebine ustvarjanja politik.

Habermas je trdil, da medtem, ko naša družba deluje pod ozkimi definicijami racionalnosti, ki je konsistentna s tehnologijo, ki dominira v družbi in birokracija vzdržuje sposobnost za razum v mnogo večjem smislu. (Habermas v Denhardt 2007, 99) »Očitno je, da je zdrava pamet najbolj razširjena reč na svetu, a filozofska kritika tradicije ni vedno neposredno učinkovita. Kar potrebujemo, je politična kritika tradicije.« (Negri 2005, 88)

Proces uvajanja politike je bil od zgoraj navzdol, hierarhično in ne usmerjeno. Predvidevalo se je, da je politika prišla polno oblikovana pred vrata državnih organov in organizacij. (Denhardt 2007, 111)

Javni uslužbenec bi moral biti etično odgovoren za vzpodbujanje sodelovanja občanov procesu načrtovanja in omogočanja javnih produktov in storitev. Ni nujno, da je sodelovanje uporabno ali pa da zadovolji javnega uslužbenca, je pa osnova za ustvarjanje in vzdrževanje politične družbe, ki se ji vlada. (Cooper v Denhardt 2007, 114)

Moralna odgovornost deluje v direktnem razmerju s strogostjo in učinkovitostjo politične odgovornosti ter zapade v mnogo oblik odmikov, ko se ta ne upošteva. Medtem, ko so profesionalni standardi dolžnost uradništva za iskanje tehnološke učinkovitosti, so težavni upravni postopki, še vedno le sestavine, ne pa stalni motivacijski faktorji trdne politike in potrebujejo javni in politični nadzor ter usmeritve. (Copper v Denhardt 2007, 123)

To, da prevzemamo odgovornost, pomeni odgovorno ravnanje, ki je v skladu standardi delovanja. Za javnega uslužbenca pomeni nositi odgovornost več kot bonton in navada, to je tudi stvar pristojnosti, zakonitosti. Prevzemati odgovornost pomeni, da imamo uradnika, na katerega se lahko zanesemo. Za javnega uslužbenca to pomeni, da pozna svoje dolžnosti, ki jih opravlja transparentno ter jih izvaja z izkušnjami, z usposobljenostjo. Tako je moderni pomen termina nositi odgovornost tako pravni kot moralni. (Frederickson v Denhardt 2007, 125)

Stara javna uprava ima osnovo v ideji, da je učinkovitost osnovna vrednota ter da ljudje ne bodo produktivni ter da ne bodo veliko delali, razen če jih v to ne prisili. V tem pogledu bodo uslužbenci produktivni le, ko jim bomo ponudili denarno motivacijo ter ko bodo verjeli, da jih bo management v nasprotnem primeru kaznoval za slabo delo. Motivacija uslužbencev se ne opazi na direkten način. V zgodnjem dvajsetem stoletju je bil prevladujoč model ta, da se pričakovalo od ljudi, da bodo le sledili ukazom, kar tudi so. Zaposlitev v javni upravi je bila mišljena kot enostavna *qui pro quo*, model v nasprotju z zaposlitvijo v zasebnem sektorju: za zameno za stalno plačo bodo uslužbenci vzorno in metodično izvajali naloge. (Frederickson v Denhardt 2007, 162)

Kot je navedel Frederickson, osebe, ki so zaposlene v javni upravi, se morajo zelo spoznati na zadeve, ki jih opravljajo, saj so le te del reprezentativne in direktne demokracije, sodelovanje državljanov, s principi prava in individualne svobode. Frederickson je govoril o odnosu med javnimi uslužbenci in državljani, enak princip velja tudi, kako naj bi managerji v javni upravi ravnali z ostalimi javnimi uslužbenci (Frederickson v Denhardt 2007, 164)

## 5.4 UČINKOVITOST IN USPEŠNOST

Pogoji za delo se pri uradništvu posledično odražajo v učinkovitosti, v uspešnosti, v pričakovanih produktih. Le to neposredno ne vpliva na politično filozofijo uradništva. Posredno pa je, če je učinkovitost in uspešnost povezana z nagrajevanjem, vseskozi, tudi v zgodovini, predmet razprav. Uradništvo mora biti primerno nagrajeno, uradništvo mora biti s primernimi plačami avtonomno, osvobojeno dnevnemu pehanju za materialnimi dobrinami. Urejen status uradništva je pogoj za to, da ste povsem predani poklicu uradnika.

Ko se ozremo po organih državne uprave, je prva ugotovitev na področju uspešnosti in učinkovitosti dejstvo, da se poredko ali sploh ne analizira dejanskega stanja. Zakonski okviri so postavljeni, postopki dorečeni, organizacijska struktura pa se zelo pogosto spreminja. To ni odvisno od dejanskih potreb opravljanja storitev, ampak od trenutnih, dnevnih odločitev funkcionarjev državne uprave. Velika težava je torej v tem, v predpostavki, da ne obstajajo analize obstoječega stanja, da dejansko ne vemo kako učinkovita in uspešna je državna uprava. Metoda samoocenjevanja CAF in vprašalnik o zadovoljstvu, ki ga je predpisalo ministrstvo za javno upravo, sta lahko le elementa analize delovanja, dela državnega aparata in pomenita obliko zbiranja povratnih informacij od fizičnih in pravnih oseb, od strank, ki so prejele odločitev upravnega organa.

Obstajajo zelo splošne, vendar pogoste, vrednostne sodbe o učinkovitosti javnega sektorja. Utemeljene so na vrednoti, da učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja ni mogoče meriti. V dorečenih postopkih, pri izdaji državnih listin, se je postopek standardizacije že pričel. To pa je le del, lahko rečemo bolj enostavnih, storitev javnega sektorja. Izdaja gradbenega dovoljenja, odločbe o denacionalizaciji in miselnost uradnikov ter vrednota, da teh postopkov, kvalitativno, ni mogoče meriti, bi bila v omenjenih primerih lahko primerna.

Organi državne uprave so ustanovljeni tudi s ciljem zadovoljevanja potreb državljanov. Doseganje cilja delovanja organizacije govori o uspešnosti. Cilj je torej stanje, ki ga želimo doseči in tega primerjamo z rezultatom, ki je stanje, ki smo ga

dosegli. Cilj organizacije v zasebnem sektorju je racionalno doseganje cilja poslovanja. Tega cilja v državnih organih, navkljub uveljavljanju NUJS, ne zasledujemo. »Pri storitvenih dejavnostih, kamor sodijo dejavnosti zadovoljevanja potreb državljanov, je človek in njegovo delo ključen produktivni dejavnik. Zato je potrebno razvijati usposobljenost zaposlenih z različnimi oblikami izobraževanja in usposabljanja. Človek mora imeti za delo formalno izobrazbo, mora biti usposobljen in za delo motiviran.« (Andoljšek 2005, 262)

Če človek aktivnosti ne zna izvesti, čeprav ima znanja, torej formalno izobrazbo, potem nima kompetence. Znanje pomeni vedenje nekaj o nečem. Znanje je transformator informacij v nove oblike in vsebine, v nova znanja in v nove storitve. Več znanja praviloma pomeni pri vsakdanjih opravilih skrajšanje časa opravi, učinkovitejšo storitev. Pravilo pomeni, da vsi ljudje niso praktiki, da se ljudje delijo, zelo poenostavljeno, na praktike in na teoretike. Znanja ljudje pridobimo na podlagi šolanja, dodatnega izobraževanja po formalnem izobraževanju, usposabljanje ob delu in izkušenj. Zaposleni prav tako praviloma niso samoiniciativni, ne vlagajo dodatnih naporov, če jih ne stimuliramo in na ta način motiviramo za delo.



### 5.4.1 MOTIVACIJA

Motivacija je gibalno, ki zajema spodbujanje aktivnosti in njeno usmerjanje. Vrednote, del naše notranjosti, so eden od bistvenih motivacijskih elementov v državni upravi, ki nas notranje usmerjajo v našem ravnanju. Vrednote, ki so v nas samih, nas povezujejo z odgovornostjo, z odgovornim ravnanjem pri zagotavljanju javnih storitev. Vrednote se kažejo v našem vedenju in v naših odnosih do sodelavcev, do vodilnih uslužbencev, do funkcionarjev državnega organa. Za vzpostavitev motivacije morajo vodilni, management organizacije:

- opazovati zaposlene pri delu in razbrati kaj zaposlene veseli, kako radi opravljajo svoje delo, dajemo jim priložnosti da so iniciativni,
- proučiti posameznikove posebne želje, talente, potenciale,
- analizirati stališča do dela, do delovnega procesa, predlogi za izboljšanje delovnega procesa in delovnega okolja,
- proučiti razloge za zapuščanje organizacije.

Za uspešno motivacijo so po Kohnu (2005) potrebni vsaj trije dejavniki: sodelovanje (druženje, delo v skupini), vsebina (razumevanje dodane vrednosti) in izbira (sami se odločajo med alternativami). Motivacije brez materialnih in nematerialnih dobrin ni. V državni upravi zaposleni nimajo možnosti za občutno denarno nagrajevanje, za kakovostno in učinkovito opravljanje storitev, zato so bolj prisotni nekateri dodatni pripomočki za delo (prenosni računalniki) in za komunikacije (GSM aparati in plačevanje uporabe le teh). Poleg tega pa sem sodijo še seminarji, strokovne delavnice in posvetovanja doma in v tujini, tudi na zelo oddaljenih destinacijah.

Brez usposobljenega managementa ni pričakovati dobrih rezultatov pri zaposlenih. Za usposobljen in uspešen management je značilno naslednje:

- težnja k dovršitvi, popolnosti, skorajda k perfektnosti,
- motivacija za dosežke, dosežki so vzpodbuda in izziv,
- neodvisnost, avtonomnost, samostojnost pri delu,

- samospoštovanje, mentalno in fizično zdravje,
- udobno, vendar zdravo življenje.

Eden od pomembnejših motivacijskih elementov je nagrajevanja dela, ocenjevanje rezultatov dela javnih uslužbencev. Redno delo se ocenjuje s kriteriji:

- znanje in strokovnost,
- kakovost in natančnost,
- odnos do dela in delovnih sredstev,
- obseg in učinkovitost,
- inovativnost.

Plača, nagrajevanje dela, je bila skozi vso zgodovino uradništva zelo pomemben motivacijski faktor. Primerno premoženje zasledimo že v antiki, pa kasneje v razsvetljenstvu in nenazadnje zelo izpostavljeno v marksizmu. Marksizem je nasproti vsem drugim naštetim obdobjem slabšalno obravnaval birokracijo in njeno plačljivost povezoval s plačilom visoko usposobljenega proizvodnega delavca. Izvzem zasebne lastnine, primerne plačila za delo, se je neposredno izkazoval v ustvarjalnosti. Tako še dandanes poznan slabšalni rek; da ni mogoče tako slabo plačilo, kot je mogoče slabo delo.

Če so rezultati dela večji od pričakovanih, javni uslužbenec prejme dodatek, takoimenovano redno delovno uspešnost. Če so rezultati na ravni pričakovanih „dodatka ni, prav tako pa ne odbitka, če javni uslužbenec ne dosega pričakovanih rezultatov. Tako določa zakon, zakon o plačah javnih uslužbencev. Komentar je neposredno povezan z obdobjem samoupravnega socializma, marksistične misli in z birokracijo.

## 5.4.2 KOMPETENCA

Kompetenca je uporaba izobrazbe, znanj, izkušenj v konkretnem primeru. Sestavni del kompetence so instrumentalne vrednote. Vrednote ljudi so odraz časa, v katerem živimo, so odraz etničnega okolja, so odraz državne ureditve in osebnega dojetja vrednot, kot smo jih pridobili v družini, v šoli, v širšem življenjskem okolju, v skupnosti. Vrednote so v različnih družbah, v različnih državah različne. »Instrumentalne vrednote delujejo kot notranji kriteriji za ocenjevanje dejanj: naših in drugih. Lahko jih ločimo na moralne vrednote (tiste, ki usmerjajo naše vedenje do drugih ljudi, npr. poštenost, iskrenost, resnicoljubnost, zvestoba, ubogljivost) ter vrednote zmožnosti (ki so usmerjene v posameznika in osebne dosežke in nam dvigujejo samozavest, npr. sposobnost, iznajdljivost, ustvarjalnost, osebni dosežki, osebna moč in vpliv).« (Musek - Lešnik 2008, 88)

Ni težko znati, težje je uporabljati znanja. To kar znamo, moramo znati uporabljati in temu se reče kompetenca<sup>37</sup>. Kompetenca omogoča uspešno in učinkovito opravljanje dela. Motivacija in komeptenca sta tesno povezani. Motivacija je katalizator realizacije kompetence. Kompetenca pomeni učinkovito delovanje v dani situaciji. Kompetenca ni pristojnost. Kompetenca govori organizacijski jezik. Kompetence se aktivirajo: subjektivno (pri posamezniku) in objektivno (v okolju).

Pridobljene izkušnje: tehnične in socialne veščine, ki se jih posameznik priuči; znanja in sposobnosti ter izkušnje so elementi, brez katerih ni kompetence. Veliki managerski koncepti kot so ISO standard, CAF in podobni standardi kakovosti niso dali ustreznih rezultatov, dokler pri njihovi implementaciji niso posegli v spreminjanje vedenjskih vzorcev zaposlenih, v njihove kompetence.

Kompetenco razpoznamo po odločenosti in vztrajnosti zaposlenega in:

---

<sup>37</sup> »Instrumentalne vrednote so:

- vrline, odobravane vrednote (samozavest oz. kompetence),
- samoasertivnost (skrb za druge),
- spoštovanje družbenih norm (individualnost, neodvisnost),
- asketizem oz. samodisciplina (topla širokogrudnost).« (Musek – Lešnik 2008, 89)

- postavlja si visoke delovne standarde,
- ne ustraši se ovir in kritik,
- čuti potrebo, da realizira, kar si je zadal,
- nenehno išče primerne rešitve problemov, eksperimentira,
- vedno je dostopen,
- zanima se za delo sodelavcev.

Nasprotno, pa nekompetenten zaposleni:

- hitro odneha,
- čuti manjšo potrebo po realizaciji zastavljenega,
- ne bori se za svoje zamisli,
- izgovarja se na okoliščine, sodelavce, nadrejene,
- racionalizira neuspehe,
- iz lastnih napak se nič ne nauči.

Napačno je enačiti izobrazbo s kompetenco. Izobrazba, pridobljena znanja, izkušnje, reference so predpogoj za kompetenco, za to, da javni uslužbenec »pridobi« zaupanje v smislu intelektualca, človeka, ki ve nekaj več, ki ima dodano vrednost.

Pri kompetenci ne gre samo za strokovnost posameznika, za znanja, za izobrazbo, za usposobljenost. Poleg navedenega se od posameznika pričakuje sposobnosti, značajske lastnosti, motiviranost, vrednote, prepričanje ter nenazadnje, v javnem sektorju, privrženost vladnemu programu. Birokratska naravnost mora biti skladna z vladnimi političnimi koncepti. Osrednja vodstvena struktura ministrstva mora biti kompatibilna in uigrana.

## 5.5 POLITIKE POLITIČNIH STRANK

Koalicijska pogodba je konstitutivni dokument za sestavo vlade, za določitev vladnih politik. V navedeni konstitutivni politični dokument vstopajo politične stranke, ki bodo sestavile vlado, s političnimi programi, s katerimi so na volitvah pridobile zaupanje volivcev. Koliko novega bo pri nas, v naši javni upravi v prihodnjih letih? Namere so razpoznavne v programih političnih strank, v volilni, spletni, ponudbi političnih strank za parlamentarne volitve 2008. V predstavljenih programih ni najti odgovora na vrednotna ravnanja uradnikov, odgovora na vprašanje bojzani do avtonomnega in strokovnega sprejemanja odločitev, zaupanja uradnikom pri njihovem delu, odgovornost v povezavi s stimulativnostjo in motivacijo. Poudarek je na tehnicizmu, na učinkovitosti, na elementih poslovođenje, ki so značilni za zasebni sektor in niso kompatibilni z filozofije javnega sektorja.

LDS – Program javne uprave 2008 – 2012:

»Ne glede na nacionalno, rasno, politično, versko ali katero drugo pripadnost, spol, spolno usmerjenost ali življenjski slog imamo vsi ljudje enake pravice in moramo imeti enake možnosti za njihovo uveljavljanje.

Zavedajoč se dejstva, da so človekove pravice in svoboščine temelj vsake demokracije in da je tudi sama država lahko dejavnik zlorabe državljanov, bo LDS, tako kot vselej doslej, še posebej občutljiv za vprašanja človekovih pravic in svoboščin. Poleg klasičnih človekovih pravic bomo predvsem spoštovali pravico do drugačnosti. Tudi v prihodnje bomo odločno nasprotovali vsaki ideologiji in politiki, ki širita nestrpnost do sodržavljanek in sodržavljanov.

V razmerju država : državljanji imajo posebno vlogo nevladne organizacije, ki pomenijo pomemben vzvod soodločanja o najpomembnejših odločitvah vlade in drugih javnih institucij.

Sodobna država je partnerica državljanov pri reševanju njihovih težav; s svojo sodobno, usposobljeno in učinkovito upravo lajša njihovo vsakodnevno življenje.

Strokovna in učinkovita javna uprava je predpogoj njene pristojnosti za družbeno prenavo in spodbujanje trajnostnega razvoja. Javna uprava mora biti zmožna nenehnega posodabljanja in prilagajanja novim družbenim izzivom – njena prenova poteka tako rekoč nenehno, brez časovnih ciklov.

Upravna urejenost državljanom zagotavlja pravno varnost, njeno učinkovito delovanje pa prispeva k zadovoljstvu državljanov z njenimi storitvami. Profesionalnost in strokovna avtonomija javnih uslužbencev morata biti zahteva vsake vlade - ne glede na njene politične korenine. Ni naključje, da mednarodne organizacije pri vključevanju novih članic preverjajo administrativno usposobljenost kot bistveni kazalnik njihove (ne)razvitosti.«

»Prioritete programa SDS na področju političnega sistema in javne uprave za obdobje 2008 – 2012:

Predlagali bomo ustavno spremembo, s katero bomo z zaključkom tekočega mandata ukinili državni svet.

Nadaljevali bomo z razvojem državne uprave v kakovosten in učinkovit servis za državljane ter z odpravljanjem birokratskih ovir in postopkov.

Čim večji del plače bo odvisen od delovnih rezultatov javnega uslužbenca.«

Program SD na področju javne uprave, upravljanja javnih zadev – Slovenija v vrhu sveta 2008 – 2012:

“Socialni demokrati smo zavezani demokratičnim proceduram in demokraciji na vseh ravneh upravljanja javnih zadev. Širitev in poglobljanje demokratičnih procesov za nas nikoli ni končano opravilo. Pri vseh zadevah morajo sodelovati prizadeti posamezniki, posameznice, skupine in organizacije, strokovnjaki, strokovnjakinje in širša javnost, s čimer krepimo participativno demokracijo. Socialno partnerstvo med vsemi organiziranimi predstavnicami in predstavniki vitalnih interesov je osnovni sistem urejanja ključnih družbenih vprašanj.

Transparentnost, preglednost, strokovnost in avtonomnost delovanja javne uprave, demokratično izvoljenih organov in političnih voditeljev so ključne sestavine procesa

demokratizacije, ki ga bomo nadaljevali na vseh ravneh političnega sistema.

Delovanje za javno dobro je stalna usmeritev Socialnih demokratov. Spodbujanje ljudi za sodelovanje v javnih razpravah o skupnih zadevah, o zadevah, za katere bi želeli, da postanejo skupne, o zadevah, ki jih je treba skupno regulirati, usmeriti in voditi, je zato eno glavnih poslanstev naše stranke.”

ZARES – Zares pripravljene na izzive 2008 – 2012:

»Kot del politične kulture in tudi na pravno sistemski ravni zagovarjamo omejitve politike pri regulaciji posameznih družbenih podsistemov: gospodarskega, šolskega, kulturnega, znanstveno-raziskovalnega itd. Posameznih, relativno avtonomnih logik delovanja v posameznih sistemih ni mogoče podvreči zgolj političnemu podsystemu. V zakonodaji, ki sistemsko ureja posamezna področja, mora biti natančno navedeno, kaj je pristojnost politike in kje so njene meje, na katerih področjih je politična regulacija lahko neposredna, na katerih področjih pa lahko vpliva le na zakonodajni ravni.

Zagovarjamo samoomejevanje politike, ki se v prvi vrsti odraža v tem, da je za doseganje legitimnih političnih ciljev v izvršni in zakonodajni oblasti treba uporabiti le toliko politične moči, kot je nujno potrebno. Posamezna politična opcija ali koalicija na volitvah sicer dobi mandat za upravljanje z državo in javnimi zadevami, a s tem nikakor ne dobi države v last; odločno nasprotujemo temu, da se pomembna mesta v upravljanju z javnimi zadevami delijo izključno po ključu politične pripadnosti ali privrženosti aktualni politični oblasti. Politična lojalnost v ničemer in nikoli ne sme imeti prednosti pred strokovnostjo, zato odločno nasprotujemo politizaciji javno-upravnih in strokovnih funkcij.

Učinkovit družben sistem zahteva pravno infrastrukturo, ki ljudem in pravnim subjektom pušča svobodo in zagotavlja, da je poseganje države v njihovo sfero pregledno, učinkovito in ustrezno omejeno.

Ustvariti je treba take institucionalne okvire na področju javne uprave, pravosodja in človekovih pravic, posledica katerih bodo učinkovita državi, odprta vlada, okrepljena

civilna družba, politiki pa bodo odzivni in samoomejevalni. Zaradi nizke ravni politične kulture in nezavedanja o nujnosti samoomejevanja vsakokratne oblasti, je stopnjo demokratičnega primanjkljaja v Sloveniji moč zmanjšati le z ustrezno regulacijo oblastnih ravnanj.

Oblikovanje politik in njihovo izvajanje mora temeljiti na trajni interakciji in sodelovanju z javnostjo, zato je treba načine sodelovanja institucionalizirati. Zavzemamo se za vzpostavitev aktivnega in poglobljenega dialoga med politiko in državljani ter za vzpostavitev takega koncepta družbe in države, ki bo spodbujal in omogočal aktivno državljanstvo, to je aktivnega državljana, ki bo imel možnost sodelovati pri odločanju, o tem, kakšna pravila bodo vladala na trgu in nasploh v državi.

Izkoristiti je treba socialni kapital v procesih oblikovanja politik, ker brez aktivne zainteresirane javnosti pomembni potenciali v družbi ostanejo neizkoriščeni. Zato je nujna vzpostavitev sistemskih pogojev za sodelovanje civilne družbe, kar bo prispevalo h krepitvi družbene kohezivnosti in vključenosti. Spodbuditi je treba samoorganizacijo družbe z večjo finančno podporo države organizaciji učinkovitih načinov in oblik izvrševanja politik v zasebni – civilni sferi. Doseči moramo čim širše soglasje o družbeni potrebnosti posameznega posega države.

Nujno je treba zagotoviti, da bodo predpisi jasni, določni in usklajeni, nadzor nad izvrševanjem in spoštovanjem predpisov pa bolj učinkovit. Da bi dosegli te cilje, je treba doseči dialog, sodelovanje in partnerstvo z različnimi partnerji in družbenimi skupinami (socialni partnerji, podjetniške skupine, lokalna združenja, interesna združenja, nevladne organizacije in strokovnjaki) v procesih odločanja na državni in na lokalni ravni upravljanja.

V Zares se zavzemamo za sprejetje zakona o sodelovanju javnosti pri pripravi predpisov in ga uresničiti v praksi. Vsak zakonski predpis mora biti v javni razpravi oziroma dostopen javnosti za pripombe. Pripombe mora pripravljavec zakona obvezno obravnavati in nanje utemeljeno odgovoriti. Če odgovora ni oziroma, če zakon ne bo javno objavljen, imajo državljani zagotovljeno sodno varstvo.



Cilj zgornjih usmeritev in ukrepov je spodbujanje aktivnega državljanstva, ki je možno le, če imajo državljanke in državljani aktivno možnost sovpivanja na urejanje javnih zadev.

Na področju javne uprave je mogoče vzpostaviti racionalno upravljanje le z vzpostavitvijo profesionalnega in nepristranskega uradništva. Profesionalni uradniški management je mogoče vzpostaviti le v razmerah, ko so visoki državni uradniki zaščiteni pred političnimi menjavami, njihovo varovalo pa je lahko samo zakonito ter politično nevtrarno delovanje.

V mandatu 2004 - 2008 je prišlo do sprememb zakonodaje, s katero se je razširil krog oseb, ki jih je ob nastopu nove vlade mogoče razrešiti brez krivdnih razlogov. S spremembami zakona o javnih uslužbencih in zakona o državni upravi bomo ponovno zagotovili profesionalno neodvisnost javnih uradnikov.«

Programski odnos političnih strank do javne uprave je različen. Vse se zavzemajo za učinkovito, odgovorno, strokovno javno upravo, za sodelovanje civilne družbe, državljanek in državljanov pri odločitvah javnega interesa. Zares – nova politika piše tudi o podsistemih, o politiki in političnih strankah v podsistemih, na kar je že večkrat opozoril tudi dr. France Bučar, ko je govoril, da so podsistemi že desetletja enaki, enako organizirani, enako vodeni, enako pod vplivom političnih strank.

Zanimivo je tudi stališče o razumevanju predpisov, o Bismarkovi teoriji, da je lahko predpis izdan šele, ko ga prebere in razume funkcionalno pismeni državljan. Ni dovolj, da imajo državljanke in državljani formalne možnosti za participacijo pri sprejemanju zakonskih in podzakonskih aktov, večja pomembnost je v tem, da jih tudi razumejo, da vedo za predpisana ravnanja, za posledice izvrševanja in neizvrševanja pravic in obveznosti.

Uradnikova parcialna odgovornost se bi morala spreminjati in spremeniti tudi zaradi uradovanja v drugem in drugačnem družbenem redu. Za socializem je značilnost kolektivizacija odločitev, posameznik v kolektivnem odločanju nima posebnega, izpostavljenega in avtonomnega mesta. Prehod iz kolektivnega v individualno je proces, ki ga pri nas ovira kultura korporativizma, ki je oblika naddemokratičnosti

sprejemanja državnih odločitev in upravljanja države. Odgovornost za svoje delo zato nima ne uradnik, ne funkcionar, ampak nekdo, kolektiv na tema dvema. Izvršilna oblast zato ni samostojna veja oblasti, ampak je hibrid korporativnega funkcioniranja države.

Racionalnost in nepristranskost, strokovnost uradništva, je nadalje omejena s civilno iniciativo. Civilne iniciative so odraz posamičnih, parcialnih in skupinskih pogledov ozkega kroga ljudi do rešitve določenega družbenega vprašanj, ki pa se vedno postavi vrednotno zelo visoko. Uradniki so pod neposrednim vplivom civilnih iniciativ, medijev in javnemu nadzoru. Kaj je v primerih civilne iniciative parcialni skupinski interes državljanek in državljanov in kaj je javni interes, praviloma ni težko relevantno oceniti. Navkljub temu pa civilne iniciative odražajo družbeno moč, ki jo uradništvo ne more prezreti.

V državni upravi je dovolj ustreznih uradnikov s primernimi kvalifikacijami, z izobrazbo, ki znajo dobro delati in so cenjeni, ki imajo lastno digniteto in ki delajo tako, kot je etično opredeljeno v kodeksu ravnanja javnih uslužbencev. Kapital je našel poti do odločevalcev, do politikov in do poslancev državnega zbora, kjer je našel podpornike v lobiju županov, podžupanov, svetnikov občinskih svetov.

Na nova stanja v družbi programi političnih strank niso odgovorili. Politične stranke postavljajo v ospredje zunanji izgled, output državne uprave kot javnega servisa. Državni uradniki ne delajo samo na etični pogon, delajo bolje, če so motivirani in delajo lahko, če jim dnevno javnost ne »grozi« z napotki, kako odločiti v posamičnih primerih. Uspešnega uradnika po zakonu ni mogoče stimulirati, neuspešnega uradnika ni mogoče, po zakonu o javnih uslužbencih, negativno stimulirati. To je vrednotni pogled na delo uradnika, ne na učinkovitost, ampak na odgovorno delo vsakega posameznika. Sistemska zakonodaja javne uslužbence, ki so odgovorni in uspešni ne nagrajuje, slabim pa ne odvzema, če delajo malo, še manj in neuspešno. Na naveden problem politične stranke ne dajejo odgovora.

## 6 SODOBNI IZZIVI INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE

Uporaba informacijske tehnologije, sodobna uradniška orodja, imajo neznaten vpliv na filozofijo uradništva. Pero in tipkalni stroj je zamenjala računalniška tipkovnica, ki je olajšala delo uradniku. Z osebo uradnika se ni kaj dosti spremenilo, politična filozofija in vrednotni odnos do reševanja življenjskih dogodkov je ostal podoben, saj je vse, kar je vrednotnega, ostalo v njem, v uradnikovi biti. Vrednotno je tisto, kar je del naše notranjosti, kar je pridobljeno v družini, v šoli, v družbeni skupnosti (občina, država) in kar se instrumentalizira v motivaciji in v kompetencah.

Informacijska tehnologija ne prinaša notranjega bogastva, ampak zunanje spretnosti. Informacijska tehnologija mora podpirati procese državni upravi, ki naj postanejo učinkoviti in strankam prijazni. Informacijska tehnologija lahko posega v človekovo svobodo, v njegov osebni svet. Stopnja svobode posameznika v določeni družbi, v informacijski dobi, je neposredno pogojena z nadzorom v poseganje v človekove pravice. V informacijsko tehnologijo je vgrajen pogled uradništva, njegov način mišljenja, uradniška logika, kako se morajo stvari procesirati.

Instrumentalizacija, tehnična naravnost delovanja uradništva, funkcioniranje z uporabo informacijske tehnologije, organizacijska urejenost javne uprave se kaže v:

- viziji e-uprave, v smernicah nadaljnega približevanja uprave novim tehnološkim rešitvam, informacijski tehnologiji in informacijski družbi,
- reinženeringu, v operativnem raziskovanju procesov, sistemski analizi, predlogih izboljšav,
- ŽD (življenjskih dogodkih) – operacionalizacija e-uprave na portalu e-uprave s ciljem prijaznosti do uporabnika,
- LN aplikacija SPIS – upravno poslovanje, pisarniško administriranje, sodobno ravnanje z dokumentacijskim gradivom,
- poslovnih procesih, procesnem delovanju, približevanje javnih storitev uporabniku,
- samoocenjevanju uradnikov,
- standardizaciji upravnih opravil,

- učinkovitosti in uspešnosti,
- motivaciji,
- kompetencah.

## 6.1 TEHNOLOŠKA ORODJA

Nove tehnologije in sistemi so postali na voljo v osemdesetih letih. Bili so podpora odprave negativnih učinkov javne uprave. Poslovanje je vse bolj zahtevalo vpogled v dejansko stanje oblikovanja in implementacije politik. Sledljivost dela, nadzor nad delom, povratne informacije so postali nepogrešljivi elementi upravljanja državnih organov. Centralizirana organizacija, sodelovanje managementa, informacijska tehnologija in ostalo so temelj teh sprememb. (Newland 1996, 29)

Uporaba računalnikov in informacijskih sistemov je v zadnjem desetletju poglobila in razširila informacijske dejavnosti javne uprave. Dostopnost cenejših in močnejših osebnih računalnikov je omogočila računalniško moč v rokah večjega števila ljudi na vseh nivojih hierarhije javne uprave in na vseh funkcijah v vladi. Narava uporabe računalnikov se je bistveno spremenila. Računalniki so se začeli uporabljati doma, predvsem kot dodatek službenega dela. Prenosni računalniki pa so postali nenadomestljiv potovalni pripomoček za mnoge javne uslužbence, ki so na ta način vseskozi v stiku s svojimi sodelavci in nadrejenimi. Uporabniki so povezani z mrežami znotraj in zunaj organizacij, internet združuje ljudi celotnega sveta v globalni mreži vseh mrež (Kraemer 1996, 574)

Reinženiring je kot nov razvoj, ki se je pojavil konec osemdesetih let ter je zelo popularen v zasebnem sektorju. Glavni koncepti reinženiringa niso novi. Temeljijo na sistemski analizi, na katero vse bolj vplivajo polja operativnega raziskovanja in sistemi vojaških analiz, kot pa analize informacijskih sistemov, ki so se pojavila kasneje. (Kraemer 1996, 583)

Postopnost reinženiringa:

- prvi korak je premislek o poslanstvu, glavni usmeritvi, ciljih državnega organa, posamezne agencije,
- drugi korak je preoblikovanje operacij in upravljaljskih procesov, ki jih uporabljamo za izvedbo naloge,

- tretje je oblikovanje novih organizacijskih struktur, nadzornih sistemov, kadrovskih teamov, motivacijskih sistemov in informacijskih tehnologij za podporo preoblikovanih procesov.,
- četrti korak je eksperimentiranje s temi novimi sistemi, s preiskujevanjem, testiranjem, da ugotovimo ali smo bili z izboljševanjem uspešni, ali se soočamo s nepričakovanimi novimi problemi ali zadevami, s katerimi se moramo na novo soočati. (Kraemer 1996, 584)

Od 50 do 70 % vseh projektov reinženeringa ne doseže zelenih izboljšav, kar ponavadi pripisujejo neučinkovitemu managementu. To je eden od razlogov, da mora biti večina projektov reinženeringa vodena in začeta od zgoraj navzdol, s strani višjega managementa, ne pa ostalega osebja, oziroma ne od uslužbencev in mikro managementa. Uslužbenci morajo delati z managementom, naloga višjega managementa je, da vodi projekte.

Najboljši znak, da višji management ni resen glede reingeneringa je, ko dajejo naloge reinženeringa naprej, jih delegirajo kot manj pomembne svojim podrejenim uslužbencem. Drugi negativen signal pa je, da projekte reinženeringa v bistvu vodi oddelek informatike. Veliko tako imenovanih projektov reinženeringa, ki so jih vodili oddelki za informatiko, niso reinženering, ampak so le poizkusi izboljšave obstoječih informacijskih sistemov. Reinženering je veliko več kot preoblikovanje informacijskega sistema. Kot smo omenili že prej, so srce reinženeringa preoblikovanje organizacijskih procesov in s tem prilagoditev organizacijskih struktur, kadrov, nadzornih sistemov ter informacijske tehnologije za podporo teh novih oblik. (Kraemer 1996, 585)

## 6.2 ŽIVLJENJSKI DOGODKI

Storitve državne uprave, po posameznih vsebinskih sklopih, ki spremljajo občanke in občane, fizične in pravne osebe pri pomembnejših dogodkih v življenju, ki se navezujejo na storitve javne uprave, so življenjski dogodki. Na področju življenjskih dogodkov so znanja združili strokovnjaki, ki v državni upravi vsebinsko pokrivajo določene sklope javnih storitev, ki se nanašajo na življenjske dogodke in strokovnjake, ki imajo znanja s področja informacijske tehnologije. Prevod vsebinskih konceptov v prijazne informacijske koncepte je zapleten in zahteven projekt e-uprave.

E-uprava mora biti razumljiva v življenjskih dogodkih, mora biti pregledna in s tem prijazna do uporabnika. Podati mora osnovne informacije o tem, kje se javne storitve opravljajo, kdo sprejema vloge in na kakšni tehnološki ravni je organ, ki sprejema vloge. Redki so še primeri poslovanja z e-vlogami, z elektronskimi podpisi in s plačevanjem z modernimi plačilnimi sredstvi. Okenca v sprejemnih pisarnah državnih organov, čakanje v vrsti, zamenjuje portal e-uprave, ki omogoča lažje urejanje potreb po javnih storitvah. Državljan za posamično življenjsko situacijo pridobi relevantno informacijo na državnem portalu za državljane, na Življenjskih dogodkih.

Koncept Življenjskih dogodkov se navezuje na: prebivalce, poslovne subjekte, javne uslužbenke in javno upravo. Zadnji dve skupini čakata na prihodnje odločitve in na prihodni razvoj v aplikaciji ŽD. V upravno storitev vedno prihajamo, skozi drevesno strukturo, s prepoznavnim življenjskim dogodkom, s sklopom storitev, ki so potrebne za to, da lahko pridobimo določene upravne storitve. Tipične storitve so opravljene na enoten način, dopuščene pa so tudi lokalne storitve, ki temeljijo na lokalnih posebnostih (npr. pri pridobitvi informacije o namenski rabi zemljišča za gradnjo objekta).

Delitev po Življenjskih dogodkih nas pripelje v enega od 18 različnih sklopov, določene povezave se seveda tudi podvajajo. Pri življenjskih dogodkih imamo drevesno strukturo, ki je metodološko strukturirana in zato daje vtis, da je birokratsko umerjena. Drevesna in vejna organiziranost po drugi strani izboljša preglednost, saj

je hitro jasno, kje je potrebno iskati določene informacije, ne glede na življenjski dogodek.

Lahko poizvedujemo o zakonodaji, ki je v ozadju določene življenjske situacije, lahko preverimo vloge, ki so z njo povezane, ali celo lahko na elektronski način vlogo oddamo.

Vsebine posameznega življenjskega dogodka (PRILOGA A) so:

- osnovne lastnosti storitve in umeščenost storitve v življenjski dogodek,
- vrsta storitve (upravni postopek, javna storitev, ponudba informacij, sodni postopek,
- datum veljavnosti storitve,
- vsebina storitve (vsebina gradiva, teritorialna pristojnost, pristojni organ za politiko, za izvajanje, pritožbeni organ, nadzorstveni organ, kdo je vsebino pripravil),
- pravna podlaga,
- morebitna cena storitve,
- prostor za vprašanja po elektronski pošti.

Iz obrazca, ki ga izpolni uslužbenec in katerega vsebina je objavljena na portalu, je razvidno, da lahko uporabnik pridobi ustrezno informacijo o življenjskem dogodku, o upravni storitvi in odgovor na vprašanja.

Pomembno je dejstvo, da te življenjski dogodek pripelje do uslužbenca, ki rešuje vlogo stranke. Izpeljave, še zlasti tehnične in varnostne narave še niso vgrajene v sistem. Certifikati omogočajo elektronsko podpisovanje, e-obrazci so še bolj redkost kot pravilo, e-plačevanje upravnih storitev se uporablja vse pogosteje.

E - vloga, ki je stranki dosegljiva v življenjskem dogodku, pri posamezni upravni storitvi, korakoma vstopa v e - poslovanje državne uprave. Certifikati za e - podpisovanje so na voljo, prav tako bančne storitve, tako da je v prihodnjih letih pričakovati prehod v večjo uporabo e - vlog.



## 6.3 LN APLIKACIJA SPIS

Za javno upravo, za celotni javni sektor je značilno, da njihovo poslovno delovanje, poslovanje s strankami v veliki meri določajo in omejujejo predpisi. Navkljub temu je javni sektor pod stalnim pritiskom, da posluje gospodarno, ekonomično in da prevzema dobre prakse poslovanja iz zasebnega sektorja.

V času, ko je informacijska tehnologija dosegla takšno stopnjo razvoja, da je lahko resnično v pomoč njenim uporabnikom, gre možnosti za večjo učinkovitost iskati tudi v elektronskem poslovanju. Sistem za elektronsko upravljanje dokumentov – SPIS – je eden izmed sistemov pisarniškega poslovanja, ki ga je državnim organom s sklepom določila Vlada Republike Slovenije. Aplikacijo SPIS uporablja večina državnih organov, izvzeti so nekateri veliki uporabniki, kot sta po številu zaposlenih velia državna resorja.

Aplikacija SPIS omogoča podporo pisarniškem poslovanju v smislu celovitega sistema za elektronsko upravljanje dokumentov. Državnim organom omogoča popolno elektronsko poslovanje, od evidentiranja do shranjevanja in arhiviranja dokumentov. Omogoča sprejem in preverjanje elektronsko podpisanih dokumentov in je zasnovan na Uredbi o upravnem poslovanju. Nekatero možnosti še niso uveljavljene: elektronsko podpisovanje in posredovanje v varne poštno predale, plačevanje storitev, elektronski obrazci, storitev od vloge do odločbe. Sistem omogoča pripravo lastnih dokumentov, kot so upravne odločitve (odločbe, sklepi), ki so hkrati tudi izhodni dokumenti v sistemu SPIS.

SPIS omogoča evidentiranje vseh dokumentov v skladu z uredbo o upravnem poslovanju, zajem in elektronsko upodabljanje papirnih dokumentov, spremljanje reševanja zadev. Zgodovinski pregled posega v posamezni dokument in s tem omogoča podroben pregled nad delom uslužbencev, posamezne organizacijske enote in organa v celoti, torej sledi vlogi. SPIS nudi vrsto poročil, statistik za vodenje in upravljanje posamezne organizacijske enote in organa ter periodične statistike za letno poslovanje kot je predpisano s podzakonskim aktom. SPIS je učinkovito

informacijsko orodje tudi v rokah informatorja (informacijska pisarna), ki lahko stranki v vsakem trenutku poda informacijo, kje v postopku reševanja se nahaja posamezna vloga, kdo jo rešuje. Poslovanje uslužbencev v istovrstnih zadevah se poenostavi in poenoti, organ se ne ukvarja več sam s seboj, ampak bolj z reševanjem vlog.

SPIS funkcionira na osnovi klasifikacijskega načrta, v katerega so vključene skupine istovrstnih upravnih storitev, nadalje razvida upravnih postopkov in njihovo težavnost ter signirnega načrta, ki nas privede do posameznega uslužbenca, uradnika, ki rešuje vlogo. Ker je na voljo celotna informacijska infrastruktura znotraj sistema HKOM in ker so podane informacijske rešitve, se lahko enostavno, s predhodnim fokusiranim usposabljanje uporabnikov, preide na elektronsko poslovanje s strankami.

Osnovni dokument v SPIS-u je zadeva, ki ima tri podrejene dokumente: vhodni, izhodni in lastni dokument. Vhodni dokument je tisti dokument, ki ga prejme državni organ v reševanje. Izhodni dokument je dokument v obliki upravne odločitve. Lastni dokument je dokument, ki ga uradnik potrebuje za upravno odločitev, so sporočila za upravno odločitev, ki nastanejo v državnem organu.

Zadeve so lahko v različnih stanjih izvajanja upravnega postopka: v reševanju, stornirane, rešene. Do teh stanj pa pridemo na podlagi z uredbo določenimi odredbami o pisarniškem poslovanju. Med postopkom lahko dokumente dodajamo, jih premeščamo v druge zadeve, dokumente lahko odredimo, knjižimo vrnjene povratnice za izhodne dokumente.

Za izhodne dokumente lahko zahtevamo mnenje, potrditev, jih lahko posredujemo samo v vednost, dokumente potrjujemo in podpisuje, če imamo seveda za to pooblastilo in certifikat za elektronsko podpisovanje dokumentov. Dokumente najdemo po zadevah, po uslužbencih, po subjektih, po ključnih besedah.

Elektronska hramba dokumentov, ki je vedno bolj aktualna, je neločljivo povezana s sistemi za upravljanje z dokumenti. Za podporo pisarniškem in upravnemu poslovanju se uporablja aplikacija SPIS, ki je povezana s sistemom za računalniško upodabljanje, obdelavo in arhiviranje dokumentov IMIS. Tako SPIS kot tudi IMIS uporabljata razpoložljive šifrate kot npr. CRP (centralni register prebivalstva),

šifrante občin, šifrante katastrskih občin ... in jih je mogoče povezati z drugimi sistemi, ki zbirajo podatke za upravno odločanje kot npr. pri upravljanju z vodami, podatke o podtalnici, o vodnih pretokih.

Uvedba elektronskega poslovanja z dokumenti je manj težavna tam, kjer je predhodno urejeno poslovanje v klasični, papirni obliki. Prehod na nove oblike, ki jih nudi informacijska oblika, je tam lažja, vendar zahteva tankočuten pristop, postopno uvajanje in visoko stopnjo podpore vodstva organa. Nezaupanje v informacijsko tehnologijo ni nekaj nenavadnega. Javni uslužbenci, kot ljudje na sploh, praviloma težko, pogosto celo z odporom, prevzemamo nove rešitve, spremembe v delovnem procesu. Napredne oblike poslovanja zahtevajo usposobljen management, ki se zaveda pričakovanega odpora pri uvedbi modernih oblik poslovanja v upravi. Pomisleki o smiselnosti uvajanja novega načina poslovanja se pokažejo, po nekajletni uporabi aplikacije SPIS, kot brezpredmetni, čeprav so takšne situacije pri uvajanju sprememb neizbežne. Le razumevanje zakaj so spremembe potrebne, trdna odločitev, da jih je potrebno izvesti in podpora vodstva, so osnova za zavračanje pomislekov, ki se lahko pojavijo pri uporabi informacijske tehnologije in elektronskega poslovanja z dokumentarnim gradivom.

## 6.4 POSLOVNI PROCESI

Leta 1997 je na kongresu laburistov Blair izjavil: »Svet resnično doživlja revolucionarne spremembe. Tehnologije, trgovina in turizem (potovanja) spreminjajo naša življenja. Mladi Evropejci raje delajo na komunikacijah kot v proizvodnji. Delovnih mest za celo življenje ni več. Novo, novo, novo ...vse je novo.« (Marquand 2000, 38).

Prisluhniti potrošniku pomaga podjetju, da ustvari storitve po meri potrošnika, da se nauči kako je najlažje doseči zahteve uporabnikov in kar je najpomembnejše, kako obdržati obstoječe potrošnike in kako pridobiti nove na konkurenčnem trgu. Vse zgoraj našteto je zelo pomembno za vsa podjetja v zasebnem sektorju, vsi ti razlogi pa postajajo zelo pomembni tudi za javni sektor, ki oblikuje nove programe v javno korist. Iz teh razlogov je predlagano, da se takšni, primerni standardi, ki se uporabljajo v zasebnem sektorju, uporabijo kot začetna točka za razvoj standardov tudi v javnem sektorju. Zasebni sektor je razvijal in perfekcioniziral standarde na podlagi predlogov, zahtev potrošnikov skozi pretekle dekade.

Želja po planiranju, kakovostnemu izvajanju, nadziranju in stalnemu izboljševanju poslovnih procesov, storitev je imela v preteklih desetletjih praktično vrednost v zasebnem sektorju. Optimizacija procesov, odpravljanje administrativnih ovir, enostavnejše in hitrejše opravljanje storitev na podlagi dogovorjenih standardov opravil za posamezen postopek spreminja filozofijo ravnanj javnih uslužbencev. Sledljivost vlog, vpogled v stanje posamezne vloge v LN aplikacija SPIS je uradnike prisilil, da se odpirajo skriti zaostanki, da se odpirajo siva področja pri reševanju vlog, še zlasti izrazito v postopku ugotavljanja popolnosti posredovane vloge. Transparentnost poslovanja ni več neznanka v javnem sektorju.

Merljivost poslovnih rezultatov, merljivost dela je značilnost zasebnega sektorja. V osemdesetih letih se je javni sektor, v obdobju thacherizma, spogledoval z zasebnim sektorjem, pri čemer je za izpostaviti NUJS in s tem povezanimi orodji za poslovanje. Odgovornost za uvajanje in vodenje poslovnih procesov je vedno orodje poslovanja, torej je odgovornost za prepoznavanje sprejemljivosti poslovnih

procesov v rokah posloводства. Najprej mora najvišje vodstvo določiti glavne procese, s katerim realizira izhodni produkt – storitev. V naslednjem koraku sledi pregled podpornih procesov, povezav med procesi. Poslovni proces mora biti merljiv, rezultati delovanja morajo biti razpoznavni in določljivi.

Eno od teh orodij posloводства je ISO standard 9001: 2000. Bo ISO standard reformiral javno upravo? Pričakovanja vodstev državnih organov, kjer so uvedli ta standard, so bila velika. Managersko orodje v rokah predstojnikov državnih organov bo korak k transparentnosti, k odzivnosti, učinkovitosti in racionalnosti državnega urada. Bo to orodje ostalo na dobri praksi in na letni nagradi za kakovost. Je ISO standard nova obremenitev uslužbencev javne uprave, nova birokracija ali pomoč pri delu, pri odkrivanju zastojev na kontrolnih točkah? Bistveno je posloводство, ISO standard pa je orodje posloводства, orodje, ki nam s periodičnimi notranjimi in zunanji presojami pokažejo na naše slabe točke v procesih posloovanja.

ISO standard omogoča odprtost državnega organa do predlogov, mnenj uporabnikov javnih storitev: državljanom in državljanom, podjetnikom, pravnim osebam. Letno oziroma v določeni periodiki, se na različne načine zbirajo podatki o zadovoljstvu (notranjih in zunanjih odjemalcev). (Virant, 2002) S predlogi, z mnenji se lahko oblikujejo realni predlogi za izboljšanje organizacije državnega organa, kot je razpoznati iz primera (PRILOGA B).

Na podlagi prejetih predlogov in mnenj se pripravijo priporočila vodstvu državnega organa, vodstvu notranjih organizacijskih enot in predlagajo spremembe v vodenju, v poslovanju in v izboljšanje upravne kulture. Refleksija, upravni feedback, ki je pridobljena od strank, so napotek pripravljalcu politik, predlagatelju zakonodaje, torej ministrstvu, da ponovno oceni zakonodajne rešitve in jih približa njihovim uporabnikom.

Kakovost storitev javne uprave se izraža v odnosu do strank, pri odzivnosti, pri odnosu do uporabnikov storitev, pri odgovarjanju na morebitne kritike, v prijaznosti do strank, pri korektnem poslovanju, pri dostojnosti in toplem človeškem odnosu (PRILOGA C). Uradnik se mora povprašati ali želi »pomagati« stranki ali je njegov

namen, da zakomplicira situacijo, da še bolj sproblematizira reševanje posredovane vloge.

Brez merjenja rezultatov poslovanja si ISO standarda ni mogoče zamisliti. Merjenje količine dela, tudi pri upravne odločanju, pri številu odločb, sklepov, pritožb je bilo že sedaj prisotno v obliki upravne statistike (klasično papirne ali elektronske v okviru LN aplikacija SPIS). Normiranje časa za zahtevne upravne postopke, kot za primer: gradbeno, uporabno dovoljenje, odločba v postopku denacionalizacije, pa seveda ni tako enostavno. Objektivne formule za merjenje kvalitete dela ni. So zgolj subjektivne ocene uspešnosti. V zasebnem sektorju se uspešnost izvajanja procesov jasno vidi v dobičku, v javnem sektorju pa zgolj v zadovoljstvu strank pri uveljavljanju njihovih pravic, dolžnosti in obveznosti.

## 6.5 SAMOOCENJEVANJE URADNIKOV

Sistem merjenja kakovosti je zelo zapleten in pogosto tudi protisloven. Samoevalvacije potekajo s pomočjo meritev, rezultatov, anket, ugotavljanja problemov, ki se nato kombinirajo z zunanjimi evalvacijami, kot za primer z ISO standardom 9001: 2000. Zunanji ocenjevalci, ki so praviloma bivši uradniki, uslužbenci državnih in občinskih uprav, so zelo natančni in drobnjakarski, zelo hitro ugotovijo, kje ima organizacija občutljive točke.

Pot do stalnih izboljšav in napredka v poslovanju vsake organizacije je v vpeljavi, merjenju in stalnem izboljševanju lastnih pristopov ne glede na izbiro orodja konkretnega standarda ali poslovnega modela. Odličnost v poslovanju pomeni izjemnost, preseganje pričakovanj vseh zainteresiranih strani (zaposlenih, odjemalcev, družbe itd.) v globalnem konkurenčnem okolju.

Kakovost poslovnih praks, dobrih praks storitev v javni upravi, je navzven prepoznana v obliki nagrade za dobro prakso, kar pa nujno ne pomeni boljše kvalitete dela, povečano učinkovitost in uspešnost nudenja javnih storitev. Kakovost mora seči globoko v organizacijo. V aprilu 2005 je Urad RS za meroslovje (MIRS) v okviru Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo (MJU) uspešno zaključil prvi pilotni projekt v okviru državne nagrade za kakovost - priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) za javno upravo.

CAF je samoevalvacijska metoda in je predhodnica EFQW, njena uporaba je omejena na zasebni sektor in je eno od orodij poslovođenja. Managerska orodja v povezavi s NUJS so usmerjena v izboljšanje procesov na izvedbeni ravni in izboljšavami v poslovanju dajejo premalo strateškega naboja. To je verjetno tudi posledica dejstva, da mnoga podjetja najprej vzpostavijo sisteme vodenja kakovosti po standardu ISO 9001 2000 ali podobnih standardih, CAF, in potem nadaljujejo pot k celovitemu obvladovanju kakovosti z uporabo EFQM modela poslovne odličnosti.

Vloga managementa, ki uvaja sodobne pristope, kot je model poslovne odličnosti, je v tem, da pri zaposlenih vzpodbuja, prepozna in nagraduje odprtost, sistemsko mišljenje, kreativnost in občutek za učinkovitost. Poslovnost, rezultati v zvezi z dobavitelji javnih storitev: strankami (fizične in pravne osebe) in dobavitelji materialnih sredstev (omejenost na zakon o javnem naročanju). Ocenjevanje dobaviteljev, izbor najboljših dobaviteljev blaga, storitev in gradenj, je v javnem sektorju v formalnem nasprotju z načeli zakona o javnem naročanju. Javni sektor je pri izbiri dobavitelja vezan na zakon o javnem naročanju, zasebni sektor pa na kvaliteto in ustreznost dobavitelja. Sodobni pristopi zasebnega sektorja prav iz tega gledišča več ali manj niso prepoznavni v javnem sektorju in se postavlja dilema o primernosti uveljavljanja, uporabe, različnih modelov kakovosti v javni upravi.



## 6.6 STANDARDIZACIJA UPRAVNIH OPRAVIL

Vzporedno s projekti razvoja je takoimenovano redno izvajanje nalog v upravnem sistemu, zlasti izvajanje zakonodaje v smislu izdajanja upravnih odločb. Osnovna funkcija upravnih enot, teritorialne organiziranosti državnih organov, je implementacija predpisov, izdajanje dovoljenj. Oblikovanje standardov upravnih opravil in koordinacija upravnih enot na področjih novih sistemizacij, proračuna, informacijske opreme in prostorov, upravni nadzor in strokovni izpiti v upravi, so problematika, kateri se daje izrazita pozornost znotraj ministrstva za javno upravo. Ministrstvo za notranje zadeve, direktorat za javno upravo (PRILOGA Č) je namenjal delovanju upravnih enot veliko pozornost, med drugim tudi:

- prenovi poslovanja upravnih enot (projekt v okviru akcijskega načrta e-uprava) – aplikativni vidik,
- usklajevanju priprave informacij o upravnih storitvah v organih javne uprave, vključno z obrazci vlog,
- koordinaciji in spremljanju odprave zaostankov na področju upravnih postopkov,
- reviziji vprašalnikov in obdelava podatkov ugotavljanja zadovoljstva strank in zaposlenih,
- spremljanju učinkovitosti upravnih enot in priprava letnega poslovnega in poročila o delu upravnih enot,
- metodologiji in obrazec za izdelavo poročila o učinkih usposabljanja.

Navkljub vzpodbudnim rezultatom dela upravnih enot pa je, poleg pomanjkanja standardov za upravna opravila, precejšnja ovira za večjo učinkovitost upravnih enot njihova strokovna šibkost. Mislimo na formalno izobrazbo uradnikov in na dejansko število uradnikov, ki pokrivajo določeno področje v upravni enoti, vezano na število prebivalstva na območju upravne enote. Reorganizacija del in nalog upravnih enot, ki zadevajo strokovno bolj zahtevna področja upravnega odločanja, kot na primer odločbe na področju prostora in denacionalizacije, bi lahko prinesla, z organizacijsko združitvijo upravnih enot za posamezna regionalna področja, boljše rezultate. Več

znanja na enem mestu, čeprav za uporabnika v odmaknjenem upravnem središču, bi pomenilo večje zadovoljstvo tako strank v postopku, kot tudi uspešnim in delovnim uslužbencem.

Preizkušnja vedenja o tem, kako lahko pridobimo odzivnost strank in kako lahko odzivnost uporabimo za izboljšanje delovanja vladnih programov in strategij. Za te namene ni nujno da preidemo v podrobno analizo pomena besede stranka v kontekstu državnih organov in organizacij. Postavili smo tezo, da je koncept stranke izenačen s konceptom zunanjega lastnika. Med najbolj vplivnimi viri, standardi v kontekstu programskih sprememb in izboljševanja procesov je delovanje zares usposobljenega managementa. Seveda usmeritev, da poslušajmo stranko, ne da dosti napotkov katere tehnike lahko najučinkoviteje uporabimo, ko raziskujemo iz perspektive uporabnika. V zasebnem sektorju so inštrumenti, s katerimi aktivno iščemo, pridobivamo in analiziramo odzive strank. To je najpomembnejši temelj, na katerem je zasnovan razvoj izdelkov, storitev, umeščanje na trgu in komunikacijske strategije.

Od uvedbe takoimenovanih teritorialnih enot države, upravnih enot, od leta 1994 dalje se na področju organizacije državne uprave ni zgodilo kaj dosti. Trditev, da so ostali stari vzorci podsistema z različnimi poimenovanji je zagotovo na mestu. Komunalne občine, primer podsistema, ki je v prejšnjem družbenem redu dobro funkcioniral, je bil razbit na dva podsistema. Na občine in na upravne enote. Prve so samoupravne podenote, druge pa državne podenote, skupaj pa smo jih poimenovali s komunalnimi občinami. Državnih podenot je ostalo toliko, kot jih je bilo v prejšnjem družbenem redu. Celo v mestu Ljubljana ni prišlo do dejanske združitve podenot, saj so jih ohranili s tem, ko so oblikovali izpostave. Spremenilo se ni nič, ostali so podsistemi in te podsisteme pri življenju ohranjajo uradniki s status quojem, župani občin z vsemi političnimi sredstvi ohranjajo obstoječo teritorialno organiziranost državnih organov, politične stranke pa pritrjujejo tako uradnikom kot volilno vplivnim županom.

Pretekli vedenjski in vrednotni vzorci uradnikov, njihova filozofija opravljanja javnih storitev, se ni spremenila, saj za to ni nikakršne potrebe. Sprememb na tem področju ni bilo, tovrstne organizacijske in teritorialno povezane spremembe se od 1994 dalje

niso zgodile. Učinkovitost uradnikov se je merila z priznanji najbolj prijaznim uradnikom, z ISO standardom 9001: 2000 in s samoocenjevalnim standardom CAF. Vlada RS je imela in ima pristojnosti na področju teritorialne organiziranosti upravnih enot. Pa je ni izrabila v nobenem od dosedanjih mandatov. Tudi v Ljubljani ni prišlo do enovite upravne enote, do enovitega upravnega servisa javnih storitev na enem mestu za najbolj zahtevne upravne postopke, za različna prostorska dovoljenja. Za tako imenovane manj zahtevne postopke je bilo to mogoče, za bolj zahteven pa ne. Predlagana organizacija nujenja javnih storitev bi lahko doprinesla k novemu vedenjskemu vzorcu, do nove pričakovane filozofije, ki se odraža v do državljanov in državljanov prijazni upravi. Več uradnikov, ki izvajajo enakovrstne javne storitve, so zagotovilo za kvaliteto dela, za učinkovitost, za časovno primerno odzivnost.

Odločitev za uvedbo pokrajin in neodločitev za enotni sistem pomeni odločitev za ohranjanje obstoječega in preteklega vzorca uradnika. Vzorec iz socialističnega sistema se pri uradnikih na upravnih enotah po spremembi zakonodaje iz 1994 ni spremenil, teritorialno, kadrovsko in organizacijsko so pretekle komunalne občine ostale z novim poimenovanjem, s poimenovanjem v upravne enote. To je odločilni dejavnik, da se navkljub zmanjšanju pristojnosti (vode, okolje, obrtne dejavnosti) število zaposlenih ni zmanjševalo in da se vpliv lokalne politike ni zmanjšal. Odločilni dejavnik pri tem so uradniki, je mreža upravnih enot, kar vse s številom predvidenih nalog izkazuje načrt dela resornega ministrstva za področje upravnih enot.

Prestrukturiranost družbe bo temeljila tudi na preureditvi obstoječe organiziranosti, katere končni cilj bi morali biti upravni okraji in specializirani krajevni uradi. Fizične in pravne osebe, ki potrebujejo večkrat letno, oziroma vsaj enkrat letno javno storitev, ki jo nudi upravna enota, bo to dobil blizu svojega bivališča, na krajevem uradu. Za storitev, ki jo je potrebno opraviti, pridobiti upravno dovoljenje le enkrat v nekaj deset letih, pa bodo na dostopnih mestih lahko deset in več kilometrov od sedeža družbe oziroma stalnega bivališča. Takšno normalizacijo ponudbe javnih storitev pa še ni pričakovati. Bolj od destrukcije zatečenega stanja podsistema so namreč pomembni oblastno politični vplivi, ki naj bi jih zagotavljala pokrajinska preureditev Slovenije.

Izjemna kompleksnost upravnega delovanja znotraj upravnih enot, naslednic bivših komunalnih občin, naslednic državnega obsega storitev bivših občin, je po

nepotrebno pretirano izpostavljena. V upravnih enotah se za izdajanje upravnih odločitev uporablja množica zakonov, podzakonskih aktov, navodil resornih ministrstev. Navkljub hierarhiji po resorjih pa v upravnih enotah prevladuje mišljenje, da je potrebno poleg usmeritev resorja, za sprejemanje upravnih odločitev uporabljati tudi pravno prakso, odločitve sodišč. V vsaki upravni enoti posebej in ne za vse skupaj, strokovno vodeno, po resornem ministrstvu. Individualna strokovna odločitev uradnika, po mnenjih, ki prihajajo iz upravnih enot, ne sme biti omejena s preciznim navodilom resornega ministrstva. »Vrsta vladnih uredb in ministrskih pravilnikov je z vidika upravnih enot ustavnopravno spornih, ker ne izpolnjujejo strogih meril za ustavnost določenega podzakonskega predpisa.« (Blaznik 2009, 7) Upravne enote in njihov dejanski status ter mišljenjskost o pristojnosti presegajo zakonsko ureditev enot v smislu teritorialnega dela državne uprave.

## **7 DISKURZ O PRAGMATIČNEM URADNIŠTVU**

Ideja, da naj bi bilo življenje upravno uravnano, je zelo razširjena in zelo naravna. Instrumentalizacija družbenih odnosov, predpisano ravnanje državljanov in državljanov, poslovnih subjektov, je posegla v vse pore življenja v skupnosti. Normiranje ravnanj je vse bolj fokusirano, natančno, vse več je ravnanj po zakonodaji, brez katerega si ne moremo predstavljati sodobnih javnih služb in normativnega upravljanja države. Poslovođenje in upravljanje v javnem sektorju je neodvisno od vsakokratnega funkcionarja, bistveno se ne spremeni, ko se spremeni ime funkcionarja, saj je hierarhični ustroj postavljen na dolgoletni praksi, na spoznanjih upravne znanosti.

Prenos organizacije in procesov tržnih dejavnikov zasebnega sektorja v manageriranje javnega sektorja se ni izkazal kot rešitelj klasične ureditve javne uprave. Poslovni procesi zasebnega sektorja, merjenje uspešnosti in učinkovitosti, dobre prakse številnih standardov, se niso izkazali kot primerno orodje za poslovođenje javnega sektorja. Nezaupanje in tekmovalnost uradnikov je dobila svoj prostor v javni upravi, ni pa doprinesla k novim kvaliteta, k večji učinkovitosti javnega sektorja. Iz do javnosti odprtih produkcijskih procesov, iz produkcije splošnih in individualnih pravnih aktov, izraženih v številu in času, javna uprava ponovno vzpostavlja most z javnostjo, krepi javni dialog in sodelovanje vseh deležnikov pri upravljanju države.

Avtoritativna ureditev javnega sektorja, na vrhu katere je postavljen korporativni management, se umika znanim tradicionalnim vzorcem, klasične državne uprave, ki naj bo bolj odprta do laičnih in strokovnih javnosti. Informacijska tehnologija, uporaba spletnih strani ministrstev za zunanje uporabnike, intranet za notranje uporabnike, nakazuje željo in potrebo uradništva, da prisluhnejo pripombam in predlogom drugih, da jim prisluhnejo in oblikujejo da bodo »prijazni« do tistih, ki so jim namenjeni (državljanom, poslovni subjektom).

Informacijska tehnologija, ki jo uporablja uradništvo, vizija prihodnje tehnološke ureditve, je usmerjena k uporabniku. Usmerjenost k uporabniku javnih storitev

zagotovo predstavlja bistven element, ki je prepoznaven v zasebnem sektorju. Uvajanje informacijske tehnologije v državno upravo pa ni enostavno, saj ni prave volje za spremembo tradicionalnih ravnanj uradništva, za razumevanje odprtosti do novih tehnologij uradniškega poslovanja in za razumevanje temeljnega poslanstva za delo v javno korist v okviru javnih služb. Digitalni obrazci, digitalne vloge so bolj redkost kot značilnost poslovanja uradništva. Vsi tehnološki nastavki so na voljo, ni pa, navkljub managerskemu pristopu, pravemu izboru managerjev v državnih organov, vidnih rezultatov. Ni spletnih formularjev, ni spletnega izpolnjevanja le teh, internetnega plačevanja javnih storitev. Uvajanje novosti v državno upravo je soodvisno od uradnika, od človeka, od njegove pripravljenosti sprejemanja drugačnega ravnanja, drugačnih oblik dela.

Izvršilna veja oblasti je politično uradniški (administrativni) aparat, ki ga sestavljajo politiki političnih strank in uradniki. Centralizirana, dobro uradniško menažirana državna uprava je pogoj za funkcioniranje države. Uradništvo je strokovno jedro, na katerem sloni delovanje države. Politiki in uradniki niso v nasprotnih taborih; politika naroča in odloča, uradništvo pripravlja, izvaja, nadzira.

Politiki, funkcionarji prihajajo na ministrstva s programom, s koalicijskim dogovorom. Uradništvo pripravlja politike, sprejema ali pa ne, pa jih politika. Politika ima ideje, uradništvo ima vsa potrebna operativno funkcionalna znanja, da ideje oblikuje v primerna besedila, v predpise, strategije, politike. Dnevne izkušnje, vrsta podatkov so v uradnikih samih, so ponotranjeni, zato se uradniki odzivajo s vprašanji o smotnosti predlogov politikov, s vprašanji o pravičnosti ureditve določenega razmerja.

V primeru nedomišljenosti uradniki povedo mnenje, v kolikor so seveda za mnenje povprašani. Vsaka sprememba na funkcionarskih mestih povzroča notranji »nemir«, trepet pred kadrovske spremembo, ki jo bo moralo uradništvo profesionalno, strokovno, lojalno, pokriti. Nezaupanje do novih funkcionarjev, čas potreben za ujemanje in kompatibilnost, sta momenta, ki jih ni mogoče zaobiti v smislu časa za prilagoditev na nove kadrovske rešitve.

Javni uslužbenci – delovna mesta:

- uradniška (priprava in implementacija politik)
- strokovno tehnična (spremljajoča in podporna dela)

Uradniki:

- karierni uradniki (iz naziva v naziv, od najnižjega naziva – svetovalec do višjega sekretarja)
- položajni uradniki (politični nameščenec je postavljen v hierarhijo uradnikov); položaj – vodstveno delovno mesto

Uradniki:

- klasični uradnik (ukvarjanje s papirji, upravno odločanje); poudarja obstoječo organizacijo dela, v njem je strah pred novim, drugačnim delom, čutiti je odpor do informacijske tehnologije, odpravljanje administrativnih ovir. Boj proti birokratizmu, birokratska aroganca ima za naslovnika klasičnega uradnika, ki je razpoznan tudi s pošiljanjem strank od vrat do vrat. Tako pač določa zakon, mimo tega se ne gre, to je predznak uradnika po definiciji stvari. »Ne moremo storiti nič. Tako določa zakon. Takšen je pravni okvir.« Ko slišite te besede, ste se prepričali, da ste vstopili v rigidni uradniški sistem;
- sodobni uradnik (ukvarjanje z ljudmi, reševanje zadev); učinkovit, prilagodljiv, komunikativen uradnik, ki se stalno funkcionalno usposablja; fleksibilen je v pristopu do reševanja problema (družbeni inženiring) in je partner v odnosu do uporabnika, do strank in javnosti, v postopek sprejemanja predpisa vključuje civilno družbo; spodbujen je s stalnostjo, saj prehod kadrov iz drugih okolij (inštituti, zasebna sfera med uradništvo) ni vedno prava rešitev.

Uradniki:

- oblikovanje politik, analiziranje in priprava predpisov,
- implementacija predpisov, nadzor nad izvajanjem predpisov.

Predpisi so plod človekove duhovne ustvarjalnosti, meduradniškega komuniciranja. Uradniki so filozofi v smislu zamišljanja sveta, kritičnega razmišljanja; so natančni in razumljivi v jezikovnem izražanju, izražanju v specifični pravni terminologiji (izrazi, pojmi). Preciznost in jasnost se dopolnjuje s formo. Predmet raziskovanja je politično – filozofsko – pravni okvir oblikovanja predpisov, pretvarjanje vrednot v pravne norme v današnji globalni družbi: politične kulture, vseh oblik svobod, pravičnosti in nivoja demokratizacije.

Uradniki, na katerih utemeljujemo politično filozofijo uradništva, so zaposleni z razpoznavnim načinom mišljenja, ki pri svojem delu uporablja izkustvo za pripravo predpisov. Izkustvo izhaja iz pridobljenih posebnih znanj (zunanji faktor) in iz njegove modrosti, iz izvora mišljenja. Značilnost raziskovanih uradnikov je, da na podlagi modrosti (torej filozofije) svet udejanjajo v predpisih. Modrost usmerjajo v racionalno človeško misel, v predpise, ki so v dobro ljudi in države. Skupna lastnost in medsebojno razumevanje, pomoč med uradniki je znak določene kohezije, notranje vezi, ki daje uradništvu razpoznan pečat; daje predznak različnosti, drugačnosti od drugih poklicev. Drugačnost je nazorno izkazana, ko se uradnik izpostavlja v odnosu do javnosti, do politike, ki uradnikov preprosto ne razumejo. Uradnik stopi iz svojega notranjega kroga (iz ministrstva) v javno sfero, v politiko v trenutku, ko je predpis posredovan v javnost. Iz okolja modrosti, iz okolja racionalnosti, stopi v svet političnega. Pričetek političnega odločanja je v koalicijskem usklajevanju, središče političnega odločanja pa je v parlamentu, v zakonodajni veji oblasti.

Iz birokratskega okolja ministrstva vstopi uradnik v birokratsko politično okolje vlade ter konča v političnem okolju parlamenta. Cilj modrosti uradnika je v vrednotno racionalni normi pri urejanju razmerij države – prebivalstvo, poslovni subjekti. Uradniki, praktiki, modreci (po Aristotelu) na podlagi empiričnih spoznanj ustvarjajo za življenje v skupnosti uporabne pravo. Predpisi morajo biti privzeti v skupnosti, so pogojeni z javnostmi, s civilno družbo. Objektivni svet uradnika se sooči s subjektivnim svetom posameznikov, skupin posameznikov, civilne družbe, civilnih iniciativ, lobijev, ki na način participacije soustvarjajo predpise. Vstop v okolje političnega ni samo vstop v okolje politik političnih strank, ampak tudi v okolje javnosti, v okolje interesnih skupin, v okolje morebitnih pritiskov skupinskih interesov.



Večja participacija posameznikov in skupin pomeni večjo demokratizacijo družbe, participacija pri političnih odločitvah.

Pripravo, oblikovanje predpisov izvajajo uradniki, ki imajo širino vpogleda, ki imajo veliko znanj in usposobljenosti ter informacij za konceptualni pristop, ki imajo sposobnosti kvalitetnega komuniciranja z uradniki, ki na različnih nivojih, v različnih državnih organih, pripravljajo predpise. Osnova so pričetek dela na predpisu, je analiza obstoječega stanja, je analiziranje vseh gradiv, ki so na določeno vsebino zbrana v ministrstvu. Kvalitetna analiza je predpogoj za variantne predloge rešitev, za snovanje koncepta predpisa. Rutina, instrumentalno nomotehnično delo, je tako nujno predznanje za pisanje predpisa.

Nastajanje predpisa, notranje (znotraj ministrstva) preverjanje posameznih pravnih norm, vključevanje znanosti, strokovnjakov praktikov, v oblikovanje predpisov, so elementi brez katerih ni mogoče pričakovati strokovno sprejemljiv in utemeljen predpis. Čeprav so znane formalne in hierarhične poti procesa oblikovanje predpisa, pa obstajajo številne neformalne uradniške povezave, s katerimi se že predhodno razrešijo marsikatero dileme. V uradniške kroge nastajanja predpisa politiki politični strank niso vključeni. Pravo miselnost, razumevanje koncepta predpisa, imajo uradniki in še to izbrani uradniki, ki imajo izkušnje iz pripravljanih predpisov. Izbrani uradniki pomeni, da je njihovo število v vsakem ministrstvu majhno, da so vrhunski strokovnjaki sistemski uradniki prava redkost.

Sistemski uradniki, pripravjalci predpisov, imajo svoj lasten jezik pravnega izražanja. Ta nomotehnični jezik ima različne odtenke po posameznih ministrstvih, ima svojo govorico, ki jo prepoznajo tankočutni oblikovalci pravnih norm. Pravni jezik je takšen, kot je in ne more biti drugačen, drugačnega ta isti sistemski uradniki ne prepoznajo in ne priznajo. Uporaba drugega jezika povzroči zaplet, postavi pod vprašaj koncept predpisa.

Posamezni raziskovani primeri priprave predpisov, ki jih snujejo sistemski uradniki, potrjujejo trditev o specifičnostih poklica uradnik.

## Primer 1: Zakon o nordijskem centru Planica

Zakon je nastajal v Direktoratu za šport Ministrstva za šolstvo in šport Republike Slovenije. Vodja priprave zakona je bila uradnica, po izobrazbi pravnica. Osnutek zakona je bil implementacija enega od projektov Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007 – 2013. Projekt nordijskega centra Planica je eden od 35 razvojnih projektov nacionalnega pomena, ki naj bi dali Sloveniji dodaten gospodarski in socialni zagon. Državni zbor Republike Slovenije je s sprejetjem resolucije določil javni interes za vse nacionalne projekte. Države dosedaj pri uresničevanju tega projekta ni aktivno sodelovala, športniki, lokalna skupnost in strokovnjaki s področja varstva okolja (narava, kultura, vode) pa nikoli po II. svetovni vojni niso našli skupnega jezika.

Osnutek zakona je imel težnjo, da na podlagi projektne opredelitve javnega interesa razreši problem pridobivanja lastninske pravice, pravice graditi, na področju nordijskega parka Planica. Nekateri zasebni lastniki zemljišč in člani Agrarne skupnosti Rateče niso pristali na prodajo zemljišč po ocenjeni tržni vrednosti za zemljišča, projekt pa je brez pridobitve pravice graditi neizvedljiv. Ministrstvo za pravosodje, ministrstvo za javno upravo in ministrstvo za okolje in prostor so se še pred formalnim medresorskim usklajevanjem vključili v oblikovanje norme o javnem interesu z namenom, da dikcija norme vzdrži tudi morebitno ustavno presojo.

Drugo pomembno polje oblikovanja predpisa je bilo, kako zadostiti vsem okoljskim, vodarskim, naravovarstvenim vidikom, vidiku kulturne dediščine in kako zadostiti pripombam strokovne javnosti: društev Greenslo in Društva za ohranjanje neokrnjene gorske narave. Uradniki ministrstva za okolje in prostor, Agencije RS za okolje, Zavoda za varstvo narave, Zavoda varstvo kulturne dediščine Slovenije in drugi so imeli številne pomisleke in sugestije, kako poseči v prostor, kako ohraniti avtohtoni prostor, kako in kaj sploh graditi.

Nasprotna in različna mnenja uradnikov posameznih ministrstev so zahtevala od predlagatelja, od ministrstva za šolstvo in šport, veliko mero potrpljenja, veliko časa in poglobljenih razprav, formalne in neformalne komunikacije. Jedro problematike sta predstavljala:

- pridobitev zemljišč, pridobitev pravice graditi in
- varstvo naravne in kulturne dediščine krajine na robu Triglavskega narodnega parka.

Čeprav je minister za razvoj pred volitvami v avgustu 2008 izjavil, da s pridobivanjem zemljišč ni več težav, da bodo v nekaj dneh podpisane zadnje pogodbe za prenos zemljišč v državno lastnino, se je izkazalo, da je bil to le eden od predvolilnih nagovorov in da je to ena najtežjih faz projekta. V novem mandatu se je ministrstvo za šolstvo in šport hitro odzvalo na dejansko stanje in je zastavilo projekt priprave zakona o nordijskem centru Planica. Hitrost odzivanja je bila pogojena tudi na pridobitev sredstev EU v obdobju 2007 – 2013.

Na spletni strani ministrstva za šolstvo in šport je bil kar trikrat objavljen predlog Zakona o Nordijskem centru Planica: decembra 2009, marca 2010 in julija 2010. Uradniki so imeli željo in voljo, da pripravijo za vse subjekte v prostoru primeren zakon, ki bo vzdržal tudi ustavno presojo. Društvo Mountain Wilderness Slovenije se zavzema za varovanje neokrnjene gorske narave. Del te narave je tudi Triglavski narodni park in navedeno društvo je od prvega predloga zakona in še pred njim do sprejema zakona aktivno sodelovalo pri oblikovanju zakonskih norm.<sup>38</sup>

Vladna služba za zakonodajo je 07.01.2010 opozorila, da je zakon v delu, ki se nanaša na prostorski načrt in izvajanje posegov v prostor nedodelan in ne upošteva veljavnega Zakona o prostorskem načrtovanju. V predlogu Zakona o Nordijskem

---

<sup>38</sup> »Ob podrobnejšem branju predloga je razumeti, da je glavni cilj tega zakona prisilno razlastiti vse preostale lastnike zemljišč zato, da bo športna organizacija imela proste roke za poenostavljeno pisanje poljubnih gradbenih dovoljenj za športne in spremljajoče objekte v Planici. Pri tem je jasno, da ne gre za neko posebej trajno in razumno rabo objektov in prostora ampak za tipično kampanjsko rabo. Organizacija skakalnih prireditev en teden v letu povzroči cestni prometni kolaps gornjesavske doline, povzroči masovno prodajo kranjskih klobas in piva, hrup in onesnaženje izpušnih plinov v neposredni soseščini narodnega parka in potem še eno mesečno pospravljanje odpadkov za maso obiskovalcev.

Vse to samo zato, da se Slovenija za par dni pojavi na svetovnih športnih kanalih kot dežela, kjer se v zavesti večine nesmučarskih narodov dogaja nekaj samomorilskih skokov in za druge kulture nerazumnih dejanj?«  
Društvo Mountain Wilderness Slovenije

centru Planica je bilo določeno, da se v postopku razlastitve uporabljajo določbe Zakona o urejanju prostora, ki pa v delu, ki se nanaša na razlastitve, ne velja več. Ministrstvo za javno upravo je z dopisom z dne 08.01.2010 menilo, da je celotna ureditev razlastitve nepregledna. Ministrstvo za kulturo je dne 08.01.2010 nadalje predlagalo, da se sistem prostorskega načrtovanja in izvajanja posegov v prostor uskladi in naveže na sistem kot ga določa že veljavna zakonodaja s področja prostorskega načrtovanja in graditve objektov.

Ministrstvo za pravosodje je dne 25.02.2010 izpostavilo, da je postopek odločanja o ustanovitvi služnosti v javno korist posebna oblika razlastitvenega postopka in da je potrebno za konkretno zemljišče v ustreznem postopku ugotoviti, ali so izpolnjeni z zakonom določeni pogoji za odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist. Resorno ministrstvo za področje urejanje prostora, ministrstvo za okolje in prostor, je v svojem mnenju z dne 11.02.2010 najprej izrazilo pomislek o smiselnosti zakona in sploh o smiselnosti posebnega pravnega urejanja vsebin, ki so sicer že splošno urejene. Menili so, da se s tem zakonom ustvarja parcialni pravni red za vsebine, ki so praviloma vsebine državnih lokacijskih načrtov. Nadalje je dejstvo, da se Nordijski center Planica nahaja na samem robu Triglavskega narodnega parka in med dvema območjema Natura 2000 (SCI Zelenci in SPA Julijske Alpe).

Navkljub vprašanju o smiselnosti in upravičenosti tovrstnih posebnih pravnih urejanj in pripombam o nedodelanosti posameznih pravnih norm, uradniki niso zaustavili svoja prizadevanja za oblikovanje primerne zakona. Prvi predlog so nadgradili z mnenji, ki so jih prejeli v januarju in februarju in pripravili nov predlog zakona ter ga v marcu objavili na spletni strani ministrstva za šolstvo in šport. Drugi predlog se je, upoštevajoč pripombe iz prve javne obravnave, že bolj približal primernemu predlogu, vendar še ne tako, da bi nadaljeval pot v medresorsko usklajevanje. Uradniki ministrstva za šolstvo in šport so opravili vrsto neformalnih pogovorov z uradniki, ki prav tako pripravljajo zakonodajo in tretji predlog zakona je bil takšen, da je bil primeren za medresorsko usklajevanje.

Kako pomembna je vsebinsko komunikacija, formalna (na sestankih) in neformalna (telefon, individualni pogovori, elektronska pošta), kažejo rezultati izjemno zahtevnega miselnega procesa izdelave norme, ki mora slediti prav določenemu

konceptu. V Zakonu o Nordijskem centru Planica (uradni list RS, št. 86/2010) je opredeljeno, da sta »izgradnja in delovanje NC Planica v javnem interesu« in da se »predpisi s področja graditve objektov, predpisi s področja urejanja prostora ter predpisi s področja urejanja in spreminjanje mej za izdajo dovoljenj za gradnjo in poseg v prostor, za izvedbo prostorskih ukrepov in za postopek urejanje in spreminjanje meje uporabljajo, če ta zakon ne določa drugače.«

Izpostaviti je potrebno tudi zakonsko ureditev za primer razlastitve in omejitve lastninske pravice, ki je bilo eno od težjih miselnih ovir pri razreševanju oblikovanja norme, ki bo za uradnike različnih ministrstev in služb primerna in bo vzdržala ustavno presojo. Zakon določa, da se »Za namen gradnje in delovanja NC Planica lahko nepremičnine znotraj njegovega ožjega območja razlastijo v javno korist. Šteje se, da je javna korist za te nepremičnine izkazana, če je gradnja predvidena v občinskem prostorskem izvedbenem aktu.« Poleg državnih organov morajo imeti posegi in gradnje osnovo v občinskem prostorskem načrtu in v občinskem izvedbenem aktu. »Postopek razlastitve se izvede kot nujen postopek po pravilih razlastitvenega postopka, urejenega z Zakonom o urejanju prostora, če ta zakon ne določa drugače«. In ta zakon določa drugače postopek razlastitve, omejitve lastninske pravice in širi listine, ki so dokazila o pravici graditi.

Interes lastnikov zemljišč (fizične osebe, skupnost fizičnih oseb – agrarna skupnost) je bil interes, ki je bil na trgu nepremičnin nerazrešljiv in zaradi katerega se je sprožil postopek priprave specialnega zakona o Nordijskem centru Planica, o nacionalnem projektu. Realizacija projekta ni bila mogoča brez ureditve pravice graditi. Lastninski interesi so se dopolnjevali z interesi nevladnih organizacij v smislu ohranjanja avtohtone narave, ki so bili delno v nasprotju z interesi na področju športa. Specialni zakon je po vsebini posegal v druge resorje, kar je imelo za posledico, da ga je bilo potrebno dopolniti in uskladiti s področno zakonodajo. Uradniki ministrstva niso popuščali posamičnim interesom zasebnih lastnikov, skupinsko lastninskim interesom članov agrarne skupnosti. Uradniki so proučili vse pripombe specializiranih društev.

Predpis je nastajal v sodelovanju uradnikov različnih ministrstev, s strokovno pomočjo uradnikov različnih znanj in izobrazbe. Predpis je dobil obliko predloga, ko

so se za besedilo posameznih norm dogovorili sistemski uradniki, specialisti za pripravo predpisov, ljudje, ki imajo edini vsa potrebna vedenja o konceptualizaciji predpisa in o vključitvi specialnega zakona v pravni red države. Obveljala je uradniška logika, način mišljenja uradnikov, filozofije uradnikov v smislu poznavalcev stroke. Za to, da je predpis kvalitetno pripravljen, so si uradniki vzeli dovolj časa, osnutek predpisa je bil trikrat objavljen na spletni strani Ministrstva za šolstvo in šport Republike Slovenije. Laična in strokovna javnost je participirala na predpisu, predpis je pridobil na legitimnosti, na splošni sprejemljivosti.

#### Primer 2: Zakon o varstvu okolja

Osnutek zakona so pripravili v Direktoratu za okolje Ministrstva za okolje in prostor Republike Slovenije. Pripravo zakona je vodil sistemski uradnik, po izobrazbi sociolog, ki že dve desetletji opravlja uradniška dela na področju oblikovanja predpisov. Uradniki so imeli nalogo, da veljavni zakon nadgradijo z zahtevami iz direktiv Evropske unije in da spremenijo, dopolnijo norme, ki so v veljavnem zakonu nedorečene in ki so mestoma celo administrativne ovire za pridobitev dovoljenj v razumnem času. V predhodnem postopku priprave predpisa so bile opravljene primerjalne analize z zakonodajo članic Evropske unije.

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja je bil objavljen na spletni strani ministrstva za okolje in prostor v juniju 2009. Ker se bistvene spremembe zakona nanašajo na prenos zahtev treh evropskih direktiv v slovenski pravni red, je bil predlagan skrajšan postopek. Druge spremembe in dopolnitve zakona se nanašajo na dopolnitve pri izdajanju okoljevarstvenih soglasij in okoljevarstvenih dovoljenj. Nekoliko so spremenjene in dopolnjene določbe, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor. V praksi se je izkazalo, da so določbe o inšpekcijskem nadzoru, o ukrepih, ki jih lahko določijo inšpektorji, preveč splošni in se ne nanašajo dovolj konkretno na posamezne pravne norme. Posledično se pogosto izpostavlja pristojnost posameznih inšpekcijskih služb v povezavi z inšpekcijo za okolje.

Predlagane spremembe in dopolnitve zakona o varstvu okolja večinoma vsebujejo določbe, ki so potrebne zaradi prenosa zahtev direktiv, ki jih morajo članice EU

prenesti v nacionalne pravne rede do februarja 2010 (direktiva 2008/101/ES), do konca decembra 2009 (Direktiva 2009/29/ES) in do junija 2010 (Direktiva 2008/50/ES). Iz obrazložitve predloga zakona sledi, da druge predlagane spremembe pomenijo manjše posege v zakon, s katerimi želi predlagatelj izboljšati izvajanje zakona na področju izdajanja okoljevarstvenih soglasij in dovoljenj ter obstoječega sistema trgovanja s pravicami do emisije.

Na koalicijskemu sestanku dne 11. septembra 2009 se je izkazalo, da eden o tako imenovanih manjših posegov v zakon za parlamentarno večino ni sprejet in posledica tega je bila, da je bil predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja vrnjen uradnikom ministrstva, da ga prilagodijo predlogom in mnenjem, ki so bila podana v javni obravnavi in na koalicijskem usklajevanju. Predlagatelj je v obrazložitvi zakona o spornem določilu zapisal: »Primerjalno pravno v državah članicah EU ni mogoče najti ureditve, po kateri bi bile prostoživeče živalske vrste, kamor sodi tudi divjad, lastninsko opredeljene, bodisi kot javna lastnina ali lastnina oseb zasebnega prava. Tudi ni mogoče utemeljevati ureditve, po kateri je le nad določenimi prostoživečimi živalskimi vrstami, to je divjadjo, uveden inštitut lastnine, na pa tudi nad drugimi. Pač pa ostane v izključni pristojnosti države upravljanje z divjadjo.«

Nevladne organizacije so v času javne razprave pripravile vrsto dopolnil k predlogu zakona in še zlasti opozorile na:

- neskladja med nekaterimi evropskimi direktivami in zakonom o varstvu okolja, saj jih po njihovem mnenju zakon pomanjkljivo prenaša in je zaradi tega v neskladju z evropsko zakonodajo;
- velikokrat se zgodi, da zakonodaja ni pravilno in v celoti implementirana;
- ni izvedena implementacijska uspešnost okoljske zakonodaje;
- niso analizirani vzroki neizvajanja zakona v praksi, kar neposredno vpliva na uresničevanje ukrepov za izboljšanje okolja;
- z rednim spremljanjem in vrednotenjem se lahko odgovorni organ izogne spremembam zakonodaje in tudi morebitni odgovornosti zaradi neizvajanja predpisov;

- zaradi boljše identifikacije in analize problemov je nujno, da pri spremljanju in vrednotenju sodeluje tudi javnost;
- poleg objave osnutka predpisa na spletni strani ministrstva bi morali biti za strokovno javnost objavljene tudi strokovne podlage za predlagano normativno ureditev, kar bi omogočalo lažje razumevanje predpisa in večjo vključevanje zainteresirane javnosti;
- podana bi morala biti možnost javnega posveta, na katerem bi predlagatelj predstavil bistvene rešitve novega predpisa že v fazi nastajanja predpisa v ministrstvu;
- predlagatelj bi moral pripombe in mnenja javnosti proučiti, pobudnike pa seznaniti o sprejemljivosti njihovih predlogov.

Implementacija zakonodaje s področja okolja in prenos prava Evropske unije v nacionalno zakonodajo je pogosto razlog in možnost, da se temu doda še kakšno od nerazrešenih vprašanj. Doda v smislu norme, ki v dosedanjih popravkih in dopolnitvah zakona ni bila sprejemljiva in ni našla zakonodajne potrditve. Slednje se je dogodilo tudi z osnutkom sprememb in dopolnitev zakona o varstvu okolja v normi, ki se nanaša na pravice lastnikov gozdov, na interesno sfero lastnikov. Osutek zakona ni imel strokovnega preizkusa med uradniki drugih ministrstev.

Načrtovana pot oblikovanja predpisa je bila zaustavljena kmalu po objavi osnutka zakona na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor Republike Slovenije. Norma, ki je bila razlog za prekinitev nadaljnjega postopka, je drugače opredelila lastnino – upravljanje divjadi. Lovska zveza Slovenije, Združenje lastnikov razlaščenega premoženja, naveza le teh na politične stranke, so z nestrinjanjem predlagane rešitve povzročile umik osnutka zakona. Koalicijsko usklajevanje parlamentarnih strank o osnutku zakona ni podprlo predlagano zakonsko ureditev. Osutek zakona se je zaradi točke določenega člena zakon vrnil nazaj k snovalcu predpisa, v ministrstvo za okolje in prostor.

Uradniki v ministrstvu za okolje in prostor so svoje nestrinjanje s posamičnimi interesi, s pogledi političnih strank, izrazili tako, da so nadaljnjo pripravo osnutka zakona zaustavili. Uradniki verjamejo v svojo pravilno in strokovno miselnost, ocenili so, da morda ni bil pravi čas za rešitve, ki so jih predlagali, za rešitve, ki so



uveljavljene v drugih državah Evropske unije, s katerimi se primerjamo in s katerimi so naredili primerjalno analizo. Uradniki se niso podredili ocenam političnih strank, uradniki se niso dali politično usmeriti. Uradniki so ravnali kot poznavalci stroke, kot analitiki, ki imajo potrebne podatke, ki imajo največ informacij o tem, kako naj se pravilno glasi pravna norma.

Poudariti je potrebno, da je zakonodaja s področja varstva okolja ena od novejših zakonodaj in še nima tradicije, dolgoletne uporabe in potrditve v ravnanju vseh deležnikov v državi. Na področju drugačnega odnosa države in industrije do zdravega okolja se iščejo nove rešitve, rešitve, ki niso povsem preverjene v življenju skupnosti, nimajo implementacije in so zato pogosto nerealne. Okoljska zakonodaja je ozko grlo pri funkcioniranju države, pri zagotavljanju okoljskih javnih storitev. Uradniki zatrjujejo, da imajo za pripravo kvalitetnejših predpisov premalo časa, da so kadrovske podhranjeni in da ni rešitev v outsorsingu pri pisanju predpisov. Čeprav imajo inštituti na voljo zadostno teoretsko gradivo kot podlage za pisanje predpisa, pa izdelki za uradnike niso sprejemljivi, niso sprejemljivi za način mišljenja, manjka jim filozofija uradništva, uradnik – človek, njegov pogled na svet in na življenje v skupnosti.

### Primer 3: Zakon o vrtcih

Spremembe zakonodaje, nedomišljene spremembe posameznih členov zakonov, so lahko vzrok in povod za nove dopolnitve in spremembe zakonodaje. Nedomišljenost pomeni ne dovolj natančna definicija stvari, nedorečenost pojmovne indukcije in nesoglasje med stavkom in dejstvom, ki ga stavek izraža. Določilo o drugem brezplačnem otroku v vrtcu je v Sloveniji povzročilo enormne potrebe po dodatnem prostoru, po dodatnih oddelkih. Lokalne skupnosti so od ministrstva za šolstvo in šport zahtevale, da jim nudi potrebno sistemsko pomoč pri razreševanju aktualnega problema, pomoč pri vključevanju otrok v vrtce. Ministrstvo za šolstvo in šport je resorno ministrstvo, resorni minister pa edini vladi lahko predlaga zakonodajo iz delokroga ministrstva.

Predpis je bil pripravljen v Direktoratu za vrtce in osnovno šolstvo, priprave je vodila uradnica, po izobrazbi pravnica s pravosodnim izpitom. Pred objavo osnutka zakona na spletni strani ministrstva za šolstvo in šport je bila z načrtovanimi spremembami predpisa seznanjena strokovna javnost (vodstva zavodov s področja predšolske vzgoje) in lokalne skupnosti po njihovih združenjih. Predpis je že v osnutku pridobil potrebno legitimnost, mnenje o ustreznosti v praksi. Po objavi predpisa na spletni strani ministrstva za šolstvo in šport so se v oblikovanje predloga predpisa vključili uradniki drugih ministrstev.

Predpis je z vsebino uvodnih členov posegal v resor ministrstva za okolje in prostor, zato so bila potrebna izčrpna posvetovanja o ustreznosti vključitve nekaterih členov v navedeni zakon in o dikciji posameznih pravnih norm, ki se nanašajo na graditev objektov, na namembnost prostorov v objektu, na umestitev v prostor. Postavljalo se je vprašanje usklajenosti z veljavno zakonodajo drugih resorjev, o potrebnosti takšne ureditve. Končno besedilo nekaterih prostorskih (gradbenih) členov zakona pa je bilo dogovorjeno šele v zakonodajnem postopku, v Državnem zboru Republike Slovenije.

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih je bil na spletni strani ministrstva za šolstvo in šport objavljen 23.11.2009 in je bil v javni obravnavi do 03.01.2010. Še pred objavo predloga zakona na spletni strani je bila opravljena neformalna korespondenca med predlagateljem zakona, ministrstvom za šolstvo in šport in za določene člene predloga zakona resornim ministrstvom, ministrstvom za okolje in prostor. Ministrstvo za šolstvo in šport se je zavedalo, problematika zagotavljanja prostorov za potrebe vrtcev, posega na področje zakonodaje s področja urejanja prostora in o graditvi objektov. Zato je želelo predhodno, pred resorskim usklajevanjem, pridobiti strokovno mnenje resornega ministrstva.

V dopisu ministrstvu za okolje in prostor z dne 19.10.2010 ministrstvo za šolstvo in šport pojasnjuje zatečeno stanje in predlaga rešitve. V dopisu navaja, da so občine pristojne, da s prostorskimi akti določijo izgradnjo novih naselij, pri čemer pa sočasno ne določijo tudi sočasne izgradnje potrebne javne infrastrukture, predvsem vrtcev, šol in igrišč. Zato predlagajo, da je treba v izogib bodočim premalo premišljenim odločitvam občin pri prostorskem načrtovanju, področni zakon dograditi tako, da

mora občina že ob pripravi prostorskih ureditvenih aktov določiti tudi sočasno izgradnjo potrebne javne infrastrukture.

V posameznih občinah, ki imajo pomanjkanje prostorskih kapacitet za vrtce, se hkrati nahajajo tudi objekti, ki bi jih lahko z manjšimi posegi preuredili v namen vrtca. Vendar je potrebno zaradi spremembe namembnosti objekta, na podlagi Zakona o graditvi objektov, za takšno preureditev potrebno gradbeno in uporabno dovoljenje. Predlagajo, da se uporaba individualnih stanovanjskih hiš oz. posameznih vrst poslovnih prostorov za potrebe vrtcev doseže s spremembo rabe posameznih prostorov v objektu in ne s spremembo namembnosti celotnega objekta.

Za izvajanje dejavnosti v stanovanju je potrebno soglasje 2/3 solastnikov. Vrtci namreč organizirajo tudi vzgojno varstvene družine, ki so posebna oblika dela, ki se izvajajo na domu vzgojitelja, ki je sicer zaposlen v vrtcu. Postavlja se vprašanje, ali je mogoče navedeno zakonsko določilo razumeti tudi tako, da ne velja za omenjeno obliko, ker gre za delo na domu.

Ministrstvo za okolje in prostor v dopisu z dne 24.11.2009 odgovarja, da prostorska zakonodaja ne vsebuje določil, ki bi lokalno skupnost, oziroma drugega investitorja, zavezovala k obveznemu načrtovanju površin in objektov za izgradnjo v okviru priprave občinskih podrobnih prostorskih načrtov za območje kompleksne stanovanjske gradnje. V izvenmestnem prostoru je specifika prostora in potreb različna od večjih urbanih središč. Navkljub temu mora občina že ob strateškem premisleku o obsegu in razvrščanju dejavnosti po veljavni zakonodaji načrtovati ustrezne površine za otroško varstvo skladno s hierarhijo naselij.

Ministrstvo za okolje in prostor nadalje pojasnjuje, da pridobitev gradbenega dovoljenja ni potrebna, če se ne povečujejo vplivi na okolje (npr. dovozi, mirujoči promet, hrup itd.). Ugotovitev, ali se povečujejo vplivi na okolico, lahko izhaja iz listin (npr. iz izdelanega strokovnega mnenja), lahko pa tudi iz izjav prič in drugih dokazov. Ne nasprotujejo pa temu, da bi se takšne specialne določbe vnesle v poseben zakon, menijo pa, da jih ni mogoče vnesti v podzakonski predpis (pravilnik ministrstva).

Stanovanjski zakon v 14. členu daje izjemoma možnost, da lahko etažni lastniki v delu stanovanja opravljajo tudi dovoljeno dejavnost, če ta dejavnost ne moti ostalih stanovalcev pri mirni rabi stanovanj in ne povzroča čezmerne obremenitve skupnih delov stavbe. Menijo, da dejavnost varovanja otrok ne more biti dejavnost, ki bi se lahko opravljala v delu stanovanja ali v celotnem stanovanju, razen če bi s tem soglašali vsi etažni lastniki. Poleg tega, da bi takšna dejavnost obremenila skupne dele (zlasti parkiranje na zemljišču večstanovanjske stavbe, ko starši pripeljejo ali odpeljejo otroke, uporaba dvigal, uporaba zelenice za igro ali igral ...), se postavlja tudi vprašanje delitve obratovalnih stroškov.

Lokalne skupnosti, lobi županov imajo v državi pomembno družbeno moč. Sprejeta zakonodaja s področja zagotavljanja prostora v vrtcih ni upoštevala dejanskega stanja prostora za povečano število oddelkov, zato je bilo potrebno posledično, na hitro, s spremembo zakona, zagotoviti druge prostorske možnosti za implementacijo zakona. Ministrstvo se je odzvalo hitro in je pri pripravi zakona poseglo v drug resor, kar je imelo za posledico postopke usklajevanja, ki so potekali vse do sprejema zakona v parlamentu. Uradniki se v postopku medresorskega usklajevanja niso uspeli dokončno dogovoriti za ustrezno besedilo nekaterih uvodnih členov zakona. Resorni sistemski uradniki niso popustili in niso prispevali pričakujoče dodane vrednosti k sprejemljivosti pravne norme. Ni bilo pričakovanega konstruktivnega sodelovanja med uradniki različnih ministrstev, ker je bil storjen sistemski korak v drug resor. Edini pravi pogled na vsebino pravne norme s področja prostora je pri uradnikih iz prostora, tam je vsa potrebna stroka, pravi način razmisleka in pogleda na zakonodajno ureditev. Pot mimo načina mišljenja uradnikov ministrstva za okolje in prostor ocenjujejo uradniki iz tega ministrstva za nepravo pot in nepravi način pristopa k umestitvi pravnih norm v pravi predpis. Ideal uradnika, ideal uradnika človeka, njegov pogled na pravni red, je bil prizadet in se je izkazal tako, da se je končno besedilo nekaterih norm zakona predlagalo v zakonodajno pravni službi državnega zbora.

#### Primer 4: Zakon o Triglavskem narodnem parku

Nova sistemska zakonodaja s področja ohranjanja narave je bila razlog, da se pripravi nov Zakon o Triglavskem narodnem parku. Osnutek zakona je nastajal v

Direktoratu za okolje (področje narava) Ministrstva za okolje in prostor Republike Slovenije. Predpis je imel dolgo in nenavadno pot od resornega ministrstva do Državnega zbora Republike Slovenije, kjer ga je »prevzel« eden od poslancev državnega zbora. Po prejšnjem Poslovniku Državnega zbora Republike Slovenije je bil odnos dveh vej oblasti izvršna in zakonodajna) drugačen od sedaj veljavnega. Ko vlada posreduje predlog v državni zbor, se predlog zakona nič več ne vrača v vlado, ampak predlog zakona dokončno določi in sprejme državni zbor. Predpis se je po neuspešnem sprejemanju v Državnem zboru Republike Slovenije, od poslancev, vrnil v ministrstvo za okolje in prostor in kar dva mandata sta bila potrebna, da je bil končno tudi sprejet.

Predpis je imel v času, ko je bil predlagatelj poslanec, zatem skupina poslancev, elemente, vsebino pravnih norm, ki niso bile podprte niti v strokovni javnosti, niti v lokalnem okolju, niti med politiki političnih strank. Predpis ni imel pozitivnega mnenja s strani uradniške stroke. Dokončno vsebino predpisa so pripravili sistemski uradniki, multidisciplinarna ekipa strokovnjakov, ki je imela koncept, ki je vedela in znala oblikovati predpis. Primer nastajanja zakona jasno izkazuje, da je priprava predpisa zapleten in zahteven proces, strokovni izziv, ki zahteva široko poznavanja problematike, zahteva uradniški konceptualni pristop, zahteva uradnika človeka, njegovo modrost. Vse stranpoti pri oblikovanju predpisa so vodile nazaj na resorno ministrstvo, nazaj k uradnikom, ki imajo pravi občutek za pripravo predpisa.

Uradnik, ki je formalno kot vodja projektne skupine in neformalno kot uradnik, ki je svetoval poslancem in ekspertom, je pravnik z dolgoletnimi izkušnjami in z odličnim poznavanjem te zakonske materije. Domena njegove politične kulture, sprejemanje odločitev in prevzemanje odgovornosti za zakonsko besedilo so bile vodilo za snovanje primerne zakonskega besedila. Uradnik je imel koncept, uporabil je razum, imel je občutek za dejanske potrebe stroke in lokalnega prebivalstva. Pravi lastni občutki in prepoznavanje dejanskih potreb lokalnega prebivalstva so bili vodilo za njegovo delo. Produkt miselnega navora posameznega uradnika je šel skozi veliko faz izdelave zakona in vedno se je vračal na isto mesto, k istemu uradniku. Potek priprave zakona je bil naslenji:

- interdisciplinarna projektna skupina ministrstva za okolje, prostor in energijo za pripravo zakona o Triglavskem narodnem parku – 2001, predlog je šel v medresorsko usklajevanje in tam tudi končal;
- skupina poslancev je vložila predlog zakona o Triglavskem narodnem parku – 2003, predlog zakona v mandatu 2000 – 2004 ni bil sprejet;
- lokalni predhodni posvetovalni referendum o predlogu zakona o Triglavskem narodnem parku – 2003, volivci so bili proti predlaganim rešitvam in izločitvi Bohinja iz Triglavskega narodnega parka;
- skupina poslancev je vložila predlog zakona o Triglavskem narodnem parku – 2004 (prevzela je predlog zakona iz preteklega mandata), predloga zakona ni bil sprejet;
- koalicija nevladnih organizacij, ki je vključevala uradnike ministrstva za okolje in prostor, Zavod RS za varstvo narave, župane, Slovenski kongres in jo je imenoval minister za okolje in prostor je dobila mandat za pripravo predloga zakona o Triglavskem narodnem parku – 2005, preobsežna komisija, s preveč različnimi zahtevami, ni bila primerna oblika dela za pripravo predpisa;
- štiri člani komisije dobijo mandat za pripravo predloga zakona o Triglavskem narodnem parku, predloga zakona o Triglavskem narodnem parku je vložen v zakonodajno proceduro v Državni zbor Republike Slovenije, vendar ni sprejet – 2008;
- v državnem zboru sta bila v letu 2008 dva predloga zakona o Triglavskem narodnem parku, nobeden ni bil sprejet;
- ministrstvo za okolje in prostor pripravi predlog zakona o Triglavskem narodnem parku – 2009;
- predlog zakona o Triglavskem narodnem parku Državni zbor Republike Slovenije sprejme, podprle so ga vse parlamentarne politične stranke - 2010.

Parcialni interesi se izkazujejo v naslovih odzivov na predlog zakona o Triglavskem narodnem parku (2004):

- proti dobičkonosnosti (hoteli in apartmaji),
- številni obiskovalci šotorijo na črno,
- gospodarjenje z gozdovi,

- vodni viri v Alpah,
- povezava tradicije, kulture in turizma,
- naravne vrednote parka,
- črne gradnje v Triglavskem narodnem parku,
- Triglavski narodni park je zatočišče za bogataše in vplivneže,
- neustrezno varovane vrednote,
- nevarnost pozidave,
- nasilje nad naravo,
- razprodaja Triglavskega narodnega parka – grožnja tujega kapitala,
- Triglavski boj med ljubitelji gradenj in varuhi neokrnjenosti,
- promet v Triglavskem narodnem parku,
- gradbeni apetiti ob Bohinjskem jezeru

niso našli mesta v predlogu zakona o Triglavskem narodnem parku. Pot do cilja, do novega zakona, je bila dolga. Na tej poti so vsi predlogi, vsi snovalci predlogov zakona, prišli do človeka, do uradnika, ki je zmoget in znal z načinom premisleka, vzorcem mišljenja, usmerjati in oblikovati primerno zakonsko besedilo.

Lobi županov, podkrepjen s kapitalom, z nepremičninami, se je v primeru Triglavskega narodnega parka izkazal za močan interes. Moč županov, družbena moč županov, je bila v slovenskem prostoru z negativno konotacijo že večkrat izpostavljena, še zlasti v njihovi dvojni vlogi (poslanec – župan). Lokalna skupnost, poslanci s tega področja, niso imeli zadostne širine, vseh potrebnih znanj s področja prostora, okolja, narave, kulturne dediščine. Načrtovan odmik od splošnosti predpisa (legalizacija samo ene črne gradnje) je bil zaustavljen že na koalicijskem usklajevanju. Norma o »prestizni« lokaciji sedeža zavoda je v predpisu ostala. Navedena norma nima vpliva na trditev, da je predpis po vsebini odraz dela in mišljenja uradnikov. Politike političnih strank niso imele vpliva na vsebino pravnih norm, edini razpoznavni vpliv je norma o določitvi sedeža zavoda, ki je umeščen v lokalno skupnost z največjim številom prebivalstva v Triglavskem narodnem parku.

Na primerih priprave predpisov je izkazano, da uradništvo racionalno, preiščeno in učinkovito uporablja spoznanja, znanja in izkušnje za urejanju posamezne družbene problematike in pri prenosu njihovih spoznanj v pravne norme, v pravne predpise.

Uradništvo, ki pripravlja predpise, je avtonomna sfera, je sfera z lastno logiko, v katero z izkazano nemočjo posegajo funkcionarji (politika). Kredibilnost uradnikov je v poznavanju materije, ki je na preizkusu vsakič, ko se sooči s strokovno in laično javnostjo, s politiko. Uradništvu, ki pripravlja predpise, nihče od deležnikov ne očita kredibilnosti. Uradništvo ima izčiščeno ost razmisleka. Uradništvo svojo moč črpa iz politične kulture, iz dejanske stvarnosti v skupnosti. To ji daje znak uradniške dignitete. Uradništvo je strokovno pokrito, o določenem družbenem problemu ima največ informacij v primerjavi z ostalimi subjekti, ki se ukvarjajo z obravnavano problematiko. Uradništvo uporablja teoretska spoznanja inštitutov, znanosti, povratne informacije ima iz izvajanja predpisov, strokovna in laična javnost jo vseskozi spremlja in komentira. Uradništvo ne odloča, uradništvo pripravlja odločitve in pri tem uporablja vso notranjo moč, modrost, človeško misel.

Pred uradnikom je vedno koncept predpisa, namen ureditve določenega razmerja v družbi. Koncept je podrejen politiki, vendar ima svojo notranjo trdnost, ob katerega funkcionarji naletijo vsakič, ko želijo spreminjati logiko predpisa. Nedomišljenost predpisa v fazi priprave osnutka pomeni, da ni sinergije med uradništvom in politiko, da ni razumevanja koncepta predpisa. Uradništvo išče smotrnost predpisa, išče pravičnost za vsakega. Pravičnost in enakost sta kohezija, ko notranje povezuje uradnike v različnih ministrstvih in jih tako postavi v vlogo, da so drugačni, da imajo razpoznavno odločujočo vlogo pri postavljanju utemeljitev, kaj je dobro za državo in kaj je dobro za državljane. Te vrednote so v uradnikih, so del njihovega notranjega bita, in to postavlja uradnike za pomembnega dejavnika pri upravljanju države. Ugotovitev, da uradniški sistem producira samega sebe, je utemeljena. Skozi stoletja, predvsem pa od prosvetljenega absolutizma do post industrijskega kapitalizma, je vloga uradništva ena od pomembnejših moči delovanja države, je tudi politična moč, na katero so opozarjali in opozarjajo filozofi.

Posamezni primeri priprave predpisov, nastajanje predpisa v ministrstvu in njegovo pot do vlade, nazorno kažejo, od iniciative do predloga predpisa, da je uradništvo pomemben segment izvršilne veje oblasti, ki razume življenje v skupnosti, ki pripravlja odločitve za urejanje razmerij v skupnosti. Razumevanje življenja pomeni razumevanje politične kulture, razumevanje človeške miselnosti. Uradništvo iz lastnega vrednotnega sveta pripravlja za vse subjekte družbe predpise za realno



življenje. Uradništvo je vrednotno jedro, na katerem sloni delovanje države, upravljanje države. Kvalitetno vodenje politik je premosorazmerno s sodelovanjem uradništva pri oblikovanju politik, pri oblikovanju različnih predlogov, med katerimi lahko izbira politika. Uradništvo ima veliko energije, ki jo politika lahko uporabi. Politika ima politično moč, uradništvo ima moč razuma, modrosti, moč številnih posameznikov, ki predstavljajo vztrajnostno maso po premočrtnem premikanju do želenega cilja, do predpisa, ki bo za vse subjekte najbolj primeren. To se navzven kaže v togosti uradnikov, v rigidnosti birokratskega sistema, v blokadi uradnikov nasproti politikov.

## 7.1 SISTEMSKA ZAKONODAJA

Demokratizacija, obdobje tranzicije družbenih odnosov, se odraža tudi pri nenehnih spremembah sistemske zakonodaje. Človeško ravnanje, človekov odnos do temeljnih družbenih vrednot, ima svojo logiko, ne glede na kraj, kjer se jo uporabi. Način uporabe, metode in tehnike uporabe, orodja za uporabo, so različna, logika pa nadvse podobna. Sprememba družbenega reda, sprememba iz samoupravnega socializma v liberalni kapitalizem je pomenil odklon od dosedanjih vrednot, morale in navad, pomenil je prehod v dejansko potrošniško družbo, v družbo, kjer je dobrin, tudi javnih, v izobilju. Da se prav zaradi ponudbe mnogoterih dobrin v kapitalizmu bolje živi, je bilo za vse nas nesporno.

Spremembe družbenega reda se ni moglo udejaniti brez spremembe, dopolnitve sistemske, področne zakonodaje. Naročilo za pripravo novih zakonov, sprememb obstoječih zakonov, je bilo najbolj pogosto podano s strani vlade, s strani vladajoče koalicije. »V pripravljanju in sprejemanju zakonov:

- prehajajo družbene vrednote v splošne in abstraktne pravne norme,
- opredeljujejo se cilji, ki jih želi doseči zakonodajalec ter določajo pravna sredstva za doseg te ciljev,
- iz množice družbenih odnosov odbira zakonodajalec tiste odnose, ki jih institucionalizirajo pravne norme,
- v pravni sistem se vključujejo nove norme ali v sistemu spreminjajo dotlej veljavne norme,
- vnaprej in za nedoločeno število pravnih subjektov določa zakonodajalec družbeno vedenje,
- za določene posebne življenjske primere opredeljuje zakonodajalec specifične načine ravnanja, ki je drugačno od tipskega ravnanja ali navaja vzorčne primere splošnega ravnanja.« (Igličar 1997, 115)

Predpis, splošni pravni akt, se nanaša na nedoločeno število subjektov in na nedoločeno število primerov ter določa kako ravnati, ko se znajdejo v takšnih, s predpisom, vnaprej z normo opredeljenih dejanskih okoliščinah. Vsak sistemski

uradnik, pripravljavec predpisa, ima svoj odnos, svoj pogled, na pravno normo in svojo interpretacijo sooča z drugimi uradniki v vseh fazah oblikovanja zakonskega besedila.

Priprava in oblikovanje predpisa, kot pomembnega segmenta v procesu družbenega odločanja mora imeti naslednje faze dejavnosti:

- spremljanje stanje in sistematično zbiranje relevantnih informacij, evidentiranje informacij na določenem področju,
- celovita analiza obstoječega stanja, vzrokov za nastalo stanje, formuliranje problema in predlogi za rešitev izpostavljenega problema,
- obrazložitev možnih variantnih rešitev in ocena samih variant,
- izbor ene od predlaganih variant in predlog za odločitev o pripravi predpisa,
- priprava besedila predpisa. (Rakočević 2006, 3)

Pripravljavec zakona, uradništvo, v določenem resorju, svojo oceno stanja, najprej preveri na ravni ministrstva. Uradniki ministrstva so oblikovalci predpisa, izvajalsko funkcijo predpisa ima eden od organov istega ministrstva, nadzorno funkcijo predpisa pa nadzorstveni organ tega ministrstva. Izvajanje predpisa in kontrola nad izvajanjem predpisa pomeni namreč umestitev normativnega akta v dejansko življenje. Oceno stanja, vzroki za nastanek stanja, ki ga je potrebno urediti, potreba po poseg v normativnem smislu, mora najprej umestiti v vse različne funkcije celotnega resorja. Uradniška inteligenca je kritični dejavnik le v primeru, da imajo uradniki osebne vrline in karakteristike, da iz varnega objema del in nalog uradnika, vstopijo v avtonomno mišljenje, za katerega se predpostavlja, da je v dobro države. Dialog med uradniki, med strokovnjaki in intelektualci, prinaša boljše rezultate v primerih, ko so tem uradnikom blizu enake in podobne vrednote.

Na ravni ministrstva pridemo na podlagi temeljite analize stanja do odgovora, ali je predpis sploh potreben, ali obstajajo strokovni razlogi za pripravo predpisa. Politika politične stranke, katere zastopnik je vsakokratni minister določenega ministrstva, dobi v ministrstvu prvi odgovor, povratna sporočila, na svoje naročilo. Politika se lahko z uradnikom strinja, lahko poda dodatna navodila in usmeritve, če oceni, da je bilo naročilo premalo jasno in če analiza stanja ne podpira predhodnih političnih

ocen. Uradniki se na osnovi strokovne analize nujno ne strinjajo z vsem naročenim. Uradnikova dolžnost pa je, da morebitno nestrinjanje pove in ga argumentira.

Odločitev o tem, ali se prične postopek priprave predpisa, je praviloma politična. O tem se odloči vlada, ko sprejme letni program priprave predpisov. Reševanje družbene problematike s predpisom je vrednotna ocena, je politična ocena in strokovna, uradniška ocena. Pri politični oceni ni mogoče trditi, da to ni tudi strokovna ocena, saj imajo politične stranke v svojem ustroju strokovne svete, odbore, kjer stanja v družbi ocenjujejo strokovnjaki, intelektualci, za posamezna področja družbenega življenja. Odločitev je vrednotna tako s strani politike politične stranke kot tudi s strani konkretnega pripravljavca predpisa, uradnika. Simbioza obeh (politična stranka : uradnik) ima zagotovo boljše rezultate kot nekompatibilnost obeh strok: politične stranke in upravnega organa.

Bo predpis rešil problem, je to najprimernejši način za reševanje problema, je eno od naslednjih vprašanj, ki si ga zastavimo, preden pričnemo pripravljati predpis. Poudarjena ekksesna stanja v družbi, ko gre za varovanje življenja ljudi, podajajo pričakovanja, da jih je mogoče razrešiti zgolj z zakonodajo, s predpisanim načinom našega obnašanja. Vsak predpis pa ima poleg domačega, državnega okvira, še mednarodni okvir. Zato se je vedno potrebno povprašati, kako v takšnih, poudarjeno ekksesnih primerih, normativno ravna Evropska unija in kakšna je praksa držav, članic EU. Širši pogled, pogled z lastnega dvorišča, nam odpira nova spoznanja, nove možnosti za rešitve podobnih stanj v drugih nacionalnih tvorbah.

Za pripravo analize stanje so potrebne ekspertne raziskave inštitutov, znanstvene raziskave. Določena področja zahtevajo specialna znanja s področja naravoslovja, humanistike, družboslovja. To stroko je potrebno pravočasno vključiti v pripravo predpisa. Posamična strokovna analiza, teoretska spoznanja znanosti so pomemben element, sestavina za celovito analizo stanja problema. Vsaka veda ima svoj lastni jezik, svoj logičen sistem, ki ga je potrebno z velikim občutkom za pojmovne opredelitve vnesti v pravni jezik. Zakonski jezik je bližje pravnemu jeziku kot pogovornemu jeziku. Zakonski jezik ima splošne izraze, pojme, besede, ki imajo v pravu določen pomen in se ta pomen lahko razlikuje od pomena pojmov in besed v pogovornem jeziku. Da ne prihaja do napačnih interpretacij, so v predpisu,

sistemskem zakonu, v splošnih določbah pojasnjeni pojmi in besede, ki so uporabljeni v predpisu.

Gospodarsko stanje družbe, ekonomska osnova izvajanja zakonodaje, pravni običaji in praksa sodišč v podobnih primerih, ki jih urejajo pravne norme, je potrebno v smislu celovite obravnave problema pridobiti, preveriti in oceniti. Poizkusi, da se z normami vpliva na zavest posameznikov, na pričakovano spremenjeno ravnanje, na prosvetljenost ljudi, ima učinke, če so med državljani prepoznani kot družbeno koristni, če so dejansko v javnem interesu, v interesu povezanem z življenjem in zdravjem državljanov, ko se, kraju in času prilagajeno, korigirajo obstoječe navade.

Rezultati analize morajo odgovoriti na morebitne neželjene povratne učinke. S simulacijo določil predpisa je mogoče opraviti preizkus rezultata analize. Cost – benefit analiza je, v cilju po gospodarnem ravnanju države, ena od obveznih sestavin vsake celovite analize. Stroški in dobički, koristi, izboljšanja in pomanjkljivosti so eden od ključnih elementov vsake relevantne analize stanja.

Zakonodajni postopek je zakonsko in poslovniško natančno določen. Prav tako je določeno, kdo ima zakonsko iniciativo, kdo je lahko predlagatelj predpisa: zakona, ki ga sprejema državni zbor; uredbe, ki jo sprejema vlada in pravilnika, ki ga sprejema minister. V političnem sistemu se v nacionalnem predstavniškem organu, v parlamentu, v slovenskem državnem zboru, obča ljudska volja, javni interes, pretvori v zakon. Na poti do sprejetja zakona, do končne potrditve zakona v državnem zboru, v zakonodajnem procesu imajo vpliv na določila zakona, na posamezne norme, najrazličnejši politični dejavniki in interesi, vključno z lobiji (civilna družba, posamični interesi, interesi kapitala ...)

Besedilo zakonskega predloga največkrat pripravijo posebne strokovne službe, posamezni uradniki, ki so zaposleni v upravnem organu, v ministrstvu, kjer se pripravljajo politike in kjer se pripravljajo predpisi. V večjih resorjih, ministrstvih z obsežnejšimi pristojnostmi, so organizacijsko postavljeni posebni sistemski sektorji, ki se ukvarjajo s pripravo predpisov, s pripravo zakonov in podzakonskih aktov. Pri njihovem delu se uveljavljajo najrazličnejši interesi tako med uradniki znotraj organizacijski enoti, uradniki v vertikalni navezavi (nadrejena hierarhija) ter med

uradniki znotraj ministrstva, v organih v sestavi ministrstva. Enostranske, posamične, dominantne, interese uradnika, je težko uveljaviti, zato se od uradnika zahteva kompleksnost vpogleda, širina poznavanja materije, intelektualnosti v širšem pomenu besede.

Navzven, od zunaj, imamo vrsto deležnikov, ki vplivajo na oblikovanje predpisov in jih lahko razdelimo na:

- teritorialno raven: državne, lokalne, mednarodne (EU),
- družbeni segment, ki mu pripada: civilna iniciativa, kapitalski lobiji, stanovske organizacije, zasebni in javni inštituti (raziskovalne organizacije), politične stranke, javnosti (strokovne in laične), mediji.

Navedeni deležniki imajo različno družbeno moč. Strokovno znanje ni monopolizirano v državni upravi, v uradniku, strokovna znanja imajo vsi naštetih v družbenih segmentih. Za uveljavitev moči se posamezni deležniki, s podobnimi interesi, združujejo za doseg ciljev. Trikotnik, ki je pogost in ni zanemarljiv, kot mreža vplivov, je najpogosteje sestavljen iz kapitala, političnih strank in medijev. Tudi sicer se medijev: tiskanih in elektronskih, poslužujejo vsi deležniki, ki želijo uveljaviti svojo moč.

Naše zanimanje je usmerjeno na uradnika posameznika in na uradnike, posameznike, v različnih upravnih organih, v ministrstvu, v medresorskem usklajevanju, na vladi in v državnem zboru. Ne glede na to, da imajo posamezni uradniki, v naštetih organih, znotraj sektorjev in služb, povsem določene pristojnosti, je v ospredju uradnik posameznik, s povsem določenimi vrednotami. V razmerju do oblikovanja norm so uradniki, ki imajo podobne vrednotne opredelitve, ki so lahko v sozvočju ali pa tudi ne.

Uradnikom se je v teoretskih izhodiščih raziskave, v različnih obdobjih, v različnih družbenih ureditvah, ustroju države, dajalo različno težo vpliva. Uradništvo, uradniki intelektualci, imajo vpliv, ima uradniško moč, pri oblikovanju pravnih norm. Njihov vpliv se prične pri pridobivanju in razvrščanju ter selekcioniranju strokovnih informacij. Uradnik izpostavi informacije, ki so neizogibno potrebne, za koncipiranje

zakonske norme. Uradnik posebej poudari, katere informacije so pomembne, katere so nepogrešljive in katere so edine izvedljive. Prevelika količina strokovnih informacij je lahko v škodo prav določenim informacijam, zato je količinskost strokovnih informacij zelo pomemben dejavnik v procesiranju predpisa.

Prevelike količine strokovnih informacij se zavestno izogibajo politične stranke. Za programe stranke, za volilne programe stranke, na podlagi katerih so pridobile določeno število volilnih glasov, so bile uporabljene povsem določene strokovne informacije. Za politične stranke, ki so bile pogostejše v vladnih koalicijah<sup>39</sup>, posamezne segmente strankinega programa pišejo uradniki, ki so že dosedaj oz. bodo v prihodnje pisali predpis. Sorodnost volilnih programov političnih strank zato ni nepomembna komponenta za realizacijo koalicijskih dogovorov vlade, saj odraža vrednotno usmeritev politične stranke, ki je blizu vrednotam uradnikov. Potencialna moč uradništva zato s takšnim pogledom pridobi drugačno moč, večji družbeni vpliv.

Spori o tem, kdo bo pripravil družbeno odločitev, kdo bo pridobival in zbiral informacije, kdo bo pripravljaj primerjalne analize norm iz drugih držav, potekajo že desetletja in stoletja. Vpliv uradništva, vpliv političnih strank, vpliv posameznih funkcionarjev vladajoče nomenklature, je ustavno in zakonsko določen. Ni pa mogoče omejiti vpliv dejanskega človeka, posameznika, uradnika, ki je deležnik v posamezni od teh vlog. Funkcija namreč, po moči in vplivu, ne naredi človeka, človek naredi pomembnost funkcije. Prav tako je uradnik lahko zgolj uradnik z ustrezno izobrazbo, kompetencami in usposobljenostjo. Lahko pa je intelektualci, ki ne vzdrži pritiska stalne podrejenosti in hierarhične umestitve v državnem ustroju in znotraj svoje vloge, v dialogu z drugimi uradniki, intelektualci, s preudarkom izpolnjuje

---

<sup>39</sup> »Koalicijski partnerji se zavedamo, da učinkovit družbeni sistem zahteva pravno infrastrukturo, ki bo ljudem in pravnim subjektom puščala svobodo in hkrati zagotavljala pregledno, učinkovito in ustrezno omejeno poseganje države v njihovo sfero. Zaradi tega se koalicijski partnerji zavezujemo, da bomo ob sprejemanju predpisov skušali doseči čim širše soglasje o družbeni potrebnosti posameznega posega države in zagotovili, da bodo predpisi jasni, določni in usklajeni. Okrepili bomo nadzor nad izvrševanjem in spoštovanjem predpisov. Koalicijski partnerji se zavezujemo, da bomo določili način obvezne celovite presoje učinkov posameznega predpisa v postopku njegove priprave (ekonomski, okoljski, socialni, javnofinančni, upravno-uradniški). Ministri se zavezujejo, da bodo vzporedno z zakonom praviloma pripravili vse podzakonske akte. Koalicijski partnerji se zavezujemo, da bodo za doseg ciljev jasne, določne in medsebojno usklajene regulacije ter ob sodelovanju s strokovnimi in ostalimi javnostmi vsa ministrstva pristopila k pregledu vseh pomembnejših zakonskih in podzakonskih predpisov in k sprejemu ocene učinkov obstoječih predpisov. To bo podlaga za odpravo nepotrebnih administrativnih ovir in oblikovanje nujnih sprememb za doseganje družbeno potrebnih učinkov že sprejetega predpisa.«

naročila politike v dobro države in državljanov. Intelektualci uradniki se nikoli z vsem ne strinjajo in to tudi, na pristojnih mestih in v določenem času, povedo.

Stalnost dela uradništva je pogosto eden od razmislekov vsake vladajoče garniture. Znanja in sposobnosti, na drugi strani pa kompatibilnost z vsakokratno oblastjo, ni zanemarljivo vprašanje. Stalnost povezana z avtoriteto uradnika mora biti izjema ali pravilo? Dolgotrajno delovanje uradnika na enem predpisu, na enem specifičnem segmentu družbe, kopičenje izkušenj, kopičenje virov, mora biti več kot zaželeno. Personalna stalnost se odraža v moči uradništva, se odraža v predpisu in je zato nujno vrednotno povezana z vrednotami vladne koalicije. Stalni kadri so nadvse dragoceni tudi zato, ker se znanj, ki jih imajo, ne da pridobiti v procesih formalnega izobraževanja in v procesih funkcionalnega usposabljanja.

Vsak predpis ima svoje življenje. Njegov pričetek je v ministrstvu v obliki pobude, v politični stranki v obliki programa stranke, in se prenese kot naročilo preko ministra in vlade v ministrstvo. Indokrinirano tolmačenje cilja politike politične stranke, napotek za pripravo predpisa, ima lahko drugačno percepcijo, kot je percepcija uradnika v ministrstvu ali celo uradnikov ministristva (oblikovanje predpisa, izvajanje predpisa in nadzor nad uresničevanjem predpisa).

Kako nastaja pravna norma. Kako se operacionalizira program politične stranke. Potek instrumentalizacije predpisa je posnetek stanja poti od ministristva za okolje in prostor do vlade, torej do določitve vsebine predpisa. Z intervjuji posameznih uradnikov, sistemskih poznavalcev področne zakonodaje, je predstavljen pristop uradnika do oblikovanja norme, je predstavljena njegova osebna nota, človeška bit in filozofija, način razmišljanja in mišljenja pri določitvi besedila.



## 7.2 KONCEPTUALIZACIJA NORME

Sogovorniki, uradniki, ocenjujejo, da se v pripravi predpisa čuti pomanjkanje analitične dejavnosti, ki bi potrdila, da podatki dejansko kažejo na to, da je stvarna potreba po predpisu, po spremembi, dopolnitvi predpisa. Čeprav se spremembe zakonodaje napovedo, se jih predlaga, njihovo potrebnost ocenjuje, ni dovolj časa za temeljito analitiko. Uradnik mora imeti dovolj časa za temeljit razmislek, za dialog z drugimi uradniki, s stroko, z znanostjo, teoretskimi spoznanji. Uradnik se mora prepričati, da ima celostno prav, da se giblje s pravno normo v pravo smer. Pri pripravi predpisa se vedno mudi, čutiti je veliko neučakanost.

V ministrstvu ni organizacijske enote, službe, ki bi se ukvarjala z analitiko, z obdelavo podatkov, ki kot feedback prihajajo iz organov v sestavi ministrstva, iz upravnih enot, iz podjetij, ki uporabljajo predpise. Ni produkcije razmislekov o predpisu, ni poglobljenega logističnega pristopa v pripravi predpisa. Obstoječi način je kazuističen, je kampanjski način in meji na volonterski način oblikovanja predpisa. Posamezni sistemski uradniki delajo pod optimumom in sami zase postavljajo oceno, da ne delajo dobro. Delajo pod presijo določenega termina, lovijo čas za oddajo predloga predpisa.

Vsebina pravne norme in uporabnost pravne norme nista vedno v sozvočju. Pri oblikovanju zakonov velja izpostaviti, da lahko pripravimo dober zakon, celo odličen zakon, pa za prakso, za življenjska razmerja, neuporaben zakon. Neuporaben v smislu umeščenosti v societalni prostor, v politično kulturo, v dejanska družbena razmerja. Neuporaben v izvedbenem smislu, v smislu implementacije. Neuporaben za dejansko uporabo v družbeni skupnosti.

Stroški nove zakonodaje so enormni, s tem imamo v mislih stroške od priprave do uveljavitve predpisa v realnem življenju, stroške je pravzaprav nemogoče oceniti. Pri vsakem predpisu, ki gre v zakonodajni postopek, je vključena tudi finančna obrazložitev, obrazložitev koliko nas bo predpis stal. Te ocene so pogosto zelo omejene, niso celovite in so pisane tako, da tudi iz tega vidika pospremijo predpis k čimprejšnjemu sprejemu v zakonodajnem organu.

Vrednotna zaslomba, sožitje vrednot, znotraj ministrstva, v resorskem usklajevanju, v vladi, je najbolj pomembno v zgodnji fazi nastajanja predpisa. V fazi priprave predpisa v okviru ministra je vpliv političnih strank neznaten, skorajda nezaznaven. Uradniki nimajo pozitivnega mnenja o strokovnosti članov političnih strank, ki so lahko eksperti za področja, ki jih ureja predpis. Članstvo v politični stranki postavlja pod vprašaj njihovo strokovnost, njihovo osebno podrejanje programu politične stranke. Organizacijski okvir ministrstva, hierarhija znotraj ministrstva, ne daje veliko prostora za takoimenovane politične vplive. Pristojnost vplivanja političnih kadrov ministrstva je omejena.

Politika političnih strank se v polni meri, pri pripravi predpisa, pokaže po objavi osnutka predpisa na spletni strani ministrstva. Na političnem usklajevanju vladne koalicije osnutek predpisa doživi prvo resno soočanje z drugačnimi pogledi, z drugačnimi vrednotami. Zato se lahko postavi vprašanje ali je, v določenih primerih, dopustno politiko vključiti že preje, neformalno, pri pripravi predpisa spustiti v ministrstvo.

Ko politika vladne koalicije poda pozitivno mnenje do osnutka predpisa se predpis posreduje na vlado, ki je politično koalicijsko sestavljena. Na vladi se praviloma obravnavajo predpisi, ki imajo vsa potrebna predhodna pozitivna mnenja. Redki primeri pa so, da vlada na svoji seji odloči o kakšni od pravnih norm. Vlada odloči, da predpis potrebuje še dodatna usklajevanja in dodaten čas za ponovni premislek. Pri tem gre za vrednotni pogled na pravne norme, za odločitev kaj je prav, kaj je prav v očeh vladne koalicije.

Predpis, ki ga določi vlada gre naprej v zakonodajni postopek (v primeru zakona), kjer pa je vpliv vseh parlamentarnih političnih strank najbolj izrazit. Politična moč, izražena v amandmajih k posameznim členom zakona, lahko slabi pravno normo in med posamezne norme vnaša nekonsistenčnost. Sprememba besedila pravne norme mora biti umeščena ne samo v predpis, ki se sprejema, ampak tudi med ostale že veljavne predpise, s katerimi mora biti usklajena.

Javni interes se lahko poraja tudi v civilnih iniciativah, v posamičnih interesih, ki se preobrazijo v skupinske interese in na tej poti postanejo javni interes. Odnos uradnikov do tako izoblikovanega interesa zahteva specifično presojo. Vsak posamični interes ni javni interes, celo nacionalni interes ni mogoče vedno okarakterizirati za javni interes. Uradništvo v takšnih primerih pove, da določen parcialni interes ni javni interes. Takšen odnos uradništva do parcialnih interesov v javnosti, ki je blizu posamičnim interesom, ni prepoznaven kot pozitiven.

Uradnik je strokovnjak za posamezno specifično področje, ima o tem veliko znanj, informacij. Pobudniki tovrstnih parcialnih interesov v javnosti okarakterizirajo uradnika, ministrstvo, za okostenelega, oholega in birokratskega, oddvojenega od javnega dobra. Javno dobro, javna korist, javni interes je, po mnenju civilnih iniciativ, samo njihov interes, tudi medijsko izpostavljen parcialni interes.

Naročilo predpisa pri strokovnih institucijah, zasebnih in javnih raziskovalnih inštitutih je ocenjeno kot ne najboljše rešitev za oblikovanje predpisa. Vzroki za naročila predpisa so naslednji:

- nezaupanje do znanj, strokovne usposobljenosti uradnikov, povezano z drugačnimi vrednotnimi pogledi uradnika na pripravo predpisa, uradniki postanejo »speči agenti«,
- kupovanje javno – strokovnega miru, posameznim strokovnjaki s strokovnimi članki kritično opisujejo zatečeno stanje, ki naj bi bilo neprimerno in tako kritičnem stanju, da je potrebno takojšnje ureditve z normativnim pristopom,
- navezanost raziskovalcev v znanosti na ministrstvo v smislu uporabe teoretskih spoznanj znanosti in s ciljem uporabe strokovnih referenc posameznih strokovnjakov,
- pregled in recenzija delovnih zasnov predpisa, ocena empiričnih spoznanj s teoretskega vidika.

Strokovna in vrednotna vez je docela pretrgana, v kolikor je predpis izdelan zunaj resornega ministrstva. V inštitutih nimajo tako imenovane nomotehnične rutine, dnevnega kontakta z obravnavano materijo, »obrtniškega« znanja v pripravi predpisa. Uporabna vrednost teoretičnih spoznanj in vsaditev le teh v realno življenje

se izkazuje kot vprašljiva. Teorija ne izhaja vedno iz empirije, teorija pogosto izhaja iz neke druge teorije in z realnostjo, z dejanskimi družbenimi razmerji nima nobene povezave, zaradi česar je operativnost tovrstnih norm pomanjkljiva. Uporabna vrednost predpisov izdelanih zunaj ministrstva se je v dosedanji praksi izkazala kot vprašljiva. V raziskovalnih organizacijah je premalo izkušenj z empirijo in to se posledično kaže v nedorečeno pripravljenih predpisih, za katere pridobijo naročilo v ministrstvu.

Praksa kaže na to, da se v ministrstvu, po pridobitvi zunaj ministrstva naročenega predpisa, uradniki bolj ukvarjajo z avtorjem predpisa, uglednim znanstvenikom, kot z vsebino predpisa. Uradniki postanejo študenti in ugledni znanstvenik njegov profesor. Strokovnjak s področja prava, njegovo besedilo, mora prenesti test življenjskosti, test praktičnosti, ko se sooči s strokovnostjo in s empiričnimi spoznanji uradnika. Deležniki v zgodbi o prostorskem umeščanju objekta so predvsem praktiki, uradniki pa praktični v smislu razumljivega uradniškega, pravnega, jezika, kjer se za vsak pojem natančno ve, kaj pomeni.

### **7.2.1 IMPLEMENTACIJA PREDPISA**

Državna uprava je strogo hierarhično upravljani sistem organizacije, kjer se natančno ve, kdo postavlja okvire upravnega poslovanja. Organ v sestavi že z gramatično razlago pove, da je to organ, ki upravne naloge izvaja tako, kot je to določeno s politikami ministrstva in vlade. In nič drugače. Višji nivoji organizacije državnega organa usmerjajo in nadzorujejo nižje nivoje, gledano znotraj ožjega sestava ministrstva in prav tako pa tudi v širšem sestavu (organi v sestavi).

Organ v sestavi, uradnik organa v sestavi, lahko posreduje organu, ki oblikuje politike, pripravlja predpise, povratne informacije, ki jih je pridobil pri izvajanju predpisa, v funkcioniranju predpisa v realnih družbenih razmerjih. (PRILOGA D) Vendar pri tem ne gre za vrednotni odnos do posameznih norm predpisa, ampak za tehnični pogled na to, kako predpis umestiti v realno družbeno življenje. Organ v sestavi vedno poudari, da so roki za izdajo upravnih odločb kratki, da so posamezne norme nedodelane, puščajo možnost različnih razlag in da človeških virov za pravočasno in kvalitetno, torej tudi učinkovito, poslovanje, izdajanje upravnih odločb, ni oz. so nezadostni.

## 7.2.2 ODLOČANJE O PRAVICAH IN OBVEZNOSTIH

Upravne enote poudarjajo in izpostavljajo izjemno kompleksnost upravnega delovanja. Sprememba družbenega reda, hitre spremembe predpisov, številni zakoni in podzakonski akti, skromna navodila za konkretno uporabo zakonodaje so pglavitna problematika upravne enote. Zaradi velikega števila predpisov, ki so vezana na:

- uskladitev z zakonodajo EU,
- na odpravo posledic krivic iz preteklega družbenega reda (različne oblike rentništva),
- na tehnološko prilagoditev osebnih dokumentov

se število izdanih individualnih upravnih aktov iz leta v leto povečuje.

Uradnik v upravni enoti je vedno in pvsod na razpolago, ne glede na določene uradne ure. Nestrinjanje z velikim številom vladnih uredb, s pravilniki ministrstva, izraža tako, da postavlja pod vprašaj predpis, da sprašuje po ustavnopravni spornosti. (Blaznik 2009) Podzakonski pravni akti ne bi smeli širiti zakonsko normo. Pa jo. In to je v nasprotju s pravnim redom. Uradnik je dolžan na to opozoriti in tovrstna opozorila prihajajo še zlasti iz teritorialnega dela državne uprave.

V nestrinjanju z resornim ministrstvom je zaslediti vrednotni pogled uradnika, ki meni, da mora biti predpis za vse enak in v dobro državljanov ter države, da mora biti v javno korist. Tacitna znanja, vrednote, navade, so prisotne pri ravnanju uradnika v upravni enoti. Formalna izobrazba, modrost (temeljne življenjske resnice) in zdravi razum so predpostavke za človeško in etično oblikovane individualne odločitve uradnika.

### **7.2.3 NADZOR NAD SPOŠTOVANJEM PREDPISOV**

Vsak predpis ima v enem od svojih poglavij tudi poglavje o sankciji. V primeru kršitve predpisa pristojni organ ugotovi kršitev in ravna v skladu z napotilom, z normo, zakona. Pravna norma, ki se nanaša na kršitev posameznega člena zakona, mora biti jasna, mora biti določna in mora natančno navesti nadzorstveno upravno »orodje« pristojnega inšpektorja. Napačno je stališče, da so inšpektorji varuhi zakonitosti. Inšpektorji so organi nadzora pri izvajanju predpisa. Morebitno izogibanje odločanja, ukrepanja inšpektorja pomeni, da inšpektor nima jasnega pooblastila v zakonu. Njegovo neodzivanje je lahko samo netransparentna in nejasna pravna norma, ne pa prelaganje odgovornosti na druge državne organe.

Inšpektorji so uradniki, ki pri fizičnih in pravnih osebah ugotovijo, če je bila pravna norma dorečena, popolna, jasna, torej če se jo da umestiti v realno življenje v družbi. Inšpektorji varujejo javni interes. Inšpektorji niso zastopniki partikularnih interesov fizičnih in pravnih interesov. Pri partikularnih interesih slednjih vedno nastopajo v javno korist. Pravna norma mora natančno določiti pooblastilo za ukrepanje (kateri organ), kdo in kako mora ukrepati v določenem primeru. Različna mnenja in interpretacije zakonskih določil nadzora je odprt prostor za razhajanje pri uporabi zakona, je odprt prostor za zakonsko neopredeljeno diskrecijo in morda celo prostor za samovoljno ravnanje, ravnanje po dnevni potrebi politike. V primeru dvoma mora iti interpretacija v smeri javnega interesa, ki pa je lahko večplasten, kompleksen, ni enoznačen.

Pomanjkljivosti, nedoslednosti, pravne norme, se ugotovijo z upravnimi zapisniki, z zbranimi ugotovitvami inšpekcijski organ v sestavi poroča ožjemu ministrstvu. Tistemu delu, ki je pripravljal predpis. Inšpektorji sodelujejo v pripravi predpisa, še bolj pogosto pa v notranjih razpravah ministrstva o izvajanju predpisa. Vpliv javnosti, političnih strank, na pravilne ugotovitve je pri nadzoru velik. Zaznati je tudi lokalni, krajevni vpliv oblasti, zaradi česar je zavarovanje dela in poslovanja inšpektorja več kot potrebno. Strokovne ugotovitve, natančno izpeljan postopek, ne gre vedno v dobro tisti, ki si želijo drugačno, odločitev. Odločitev, ki je morda parcialna in ki je

pisana na določeno osebo. Pri izvajanju predpisa, pri nadzorstveni funkciji, mora uradnik ravnati vedno strokovno in pravično ter enako za vse subjekte.



### **7.3 MEDRESORSKI POGLED**

Vladna gradiva morajo biti pred predložitvijo v vladno obravnavo usklajena z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo. Predlogi splošnih aktov in aktov poslovanja vlade morajo biti vedno predhodno usklajeni z ministrstvom, pristojnim za finance, in vladno službo, pristojno za zakonodajo. V predhodnem medresorskem usklajevanju mora vsako zaproseno ministrstvo in vladna služba dati svoje mnenje k pripravljenemu gradivu najpozneje v 14 dneh po njegovem prejemu, sicer se šteje, da se z vsebino gradiva strinja.

Če se v postopku predhodnega medresorskega usklajevanja gradivo naknadno spremeni, je treba ponovno pridobiti mnenje službe za zakonodajo, mnenje ministrstva za finance pa samo, če se naknadno bistveno spremeni obseg predvidenih javnofinančnih izdatkov. Ob ponovnem zaprosilu za mnenje predlagatelj opozori na naknadne spremembe gradiva.

Predpisi ministrstva za okolje in prostor se v medresorskem usklajevanju najpogosteje usklajujejo z ministrstvom za promet, z ministrstvom za kulturo, za ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Vsi posegi v prostor so vezani na prostor, so vezani na zemljišča, ki so praviloma kmetijska zemljišča, celo kmetijska zemljišča 1. kategorije.

Medresorsko usklajevanje je tehnično opravilo. Za enako ravnanje uradnikov je predpisan in se uporablja Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje sodelovanja javnosti (2008). Navkljub temu pa pri medresorskem usklajevanju ni izvzeti morebitnih interesov, morebitnih vplivom politik. Uradniki sami navajajo, da ocenjujejo nekatere predloge kot strokovno neutemeljene, jih zavrnejo, pa vendar vedno znova, iz njim neznanih silnic, pridejo v proces usklajevanja.

Brez formalnega soglasja ministrstva za finance predpis ne more biti posredovan v službo vlade za zakonodajo. Na ministrstvu za finance se predpisi pogosto zaustavijo, ker so potrebna finančna sredstva, finančne posledice predpisa, zgolj

ocenjene, da predpisa ne spremlja temeljita analiza ekonomskih učinkov, finančnih posledic sprejema zakona.

Razvoj države, posameznih teritorialnih delov, je vedno postavljen v prostor, kjer se srečujejo različni interesi. Pravno formalizirani interesi so praviloma izraženi s predpisanimi režimi. V režime vstopa razvoj, kapital, ki ima moč in vztrajnost, nasproti pa je država, ki se restriktivno ne uklanja potrebam po razvoju, znotraj tega (države) pa kmetijstvo, narava, kultura, ki ima o prostoru različno mnenje. V vseh navedenih resorjih so zaposleni uradniki, ki se morajo usklajevati, ki se morajo pogovarjati in ki morajo najti rešitve. Vse to predstavlja okolje, vse to predstavlja prostor in predpis, ki v prehodnih določbah posega tudi v druge resorje.

Vendar ne samo znotraj ministrstva za okolje, kjer so silnice javnega interesa sestavljene iz okolja (emisije), narave, voda, podobno je razdvojenost različni strok tudi na ministrstvu za promet: generalni sekretariat, DRSC, DDC in DARS. Navkljub jasno določenim pravilom je težka pot do cilja že v ministrstvu, od ene do druge državne službe. Brez osebnega angažiranja uradnika, brez osebnega poznavanja uradnikov med seboj, brez osebnega kontaktiranja, je pot predpisu skorajda onemogočena. Resor vedno pazi na svoje področje dela, kaj varuje, kaj vzpodbuja, kako delati za dobro države. Ohranjanje narave, dvom o pravilnem ravnanju strokovnjakov Zavoda za ohranjanje narave pri oblikovanju stališč, naravovarstvenih smernic, pogojev, temelji na temeljnem vprašanju o človeških vrstah. Vprašanje, ki se postavlja, se glasi: »Ali človeška vrsta priznava drugim vrstam, da imajo pravico do življenja, do obstoja?« Tutorstvo, samoomejevanje, je izpeljano iz odgovora na to vprašanje. Iz tega izhaja previdnostni princip, neka slutnja, ki se v realnem življenju izkazuje, da uradniki s področja narave zahtevajo več od zakonsko določenega.

Pozicinirana slutnja mora biti dobro argumentirana, mora biti znanstveno in zakonsko utemeljena, mora biti korektna. Uradniki s področja naravovarstva v posameznih primerih nimajo dovolj podatkov, vendar kljub temu ocenjujejo in utemeljujejo svojo slutnjo. Dejstvo je, da je podatkov vedno več in da veliko podatkov zberejo ter posredujejo nevladne organizacije.

Proaktivnost med uradniki, osebna integriteta in resnicoljubje, vodijo predpis po poti do uskladitve. Pri tem je uradniška kontinuiteta zaželjena. Uradnik, ki desetletje, morda celo več, dela na istem področju, ve odgovore na nešteto vprašanj, ki niso bili nikjer dokumentirana. Ve, zakaj je določena dikcija norme, ve, zakaj je do nje prišlo. Uradniki se morajo čim več sestajati, pogovarjati in koristno uporabiti strokovna druženje (prostorska konferenca). Pisnih virov o tovrstnih pogovorih, sestankih, skorajda ni oz. ni najti vsebino za analizo dokumentarnega gradiva o procesiranju predpisa. Uradniki delujejo med ministrstvi (medresorska usklajevanja) povezovalno, poznavalci iz različnih ministrstev si medsebojno pomagajo, z dobro voljo in v želji oblikovati čimbolj uporaben predpis.

## 7.4 SKLADNOST S PRAVNIM REDOM

Na podlagi navodila za pripravo delovnega programa Vlade Republike Slovenije, ki ga izda generalni sekretar vlade, Služba Vlade RS za zakonodajo določi ministrstvo ali vladno službo, ki je pristojna za pripravo zakona, podzakonskih aktov vlade in podzakonskih aktov ministrstva in roka za njegovo sprejetje na Vladi RS. Delovni program Vlade RS se sprejme pred začetkom leta, za katerega se sprejema ter se vsake tri mesece lahko dopolni in spremeni. Vlada RS pa lahko obravnava tudi tiste predpise, ki niso v delovnem programu, vendar je potrebno v vladnem gradivu le to dodatno pojasniti.

Služba vlade RS za zakonodajo obravnava predloge zakonov in drugih aktov, ki:

- jih Vlada RS predlaga Državnemu zboru RS,
- jih Državni zbor RS predloži v mnenje Vladi RS,

predlogov pravnih aktov Vlade RS in osnutkov pravnih aktov ministrstev. Služba vlade RS za zakonodaje obravnava navedene predpise z vidika:

- skladnosti z ustavo in pravnim sistemom ter s pravom Evropske unije,
- pravil pravne tehnike.

Predlogi splošnih aktov in aktov poslovanja vlade morajo biti vedno predhodno usklajeni z ministrstvom za finance in Službo Vlade RS za zakonodajo.

V službi vlade za zakonodajo so uradniki v funkciji nadzornika, recenzenta osnutkov predpisov in so organizacijsko postavljeni tako, da posamezni uradnik pokriva določeno ministrstvo, določeno družbeno problematiko. Uradniki so lahko vključeni v pripravo predpisa že na ravni ministrstva, medresorskega usklajevanja, v kolikor uradniki, pripravljavci predpisov ocenjujejo, da je primerno vključiti strokovnjake vladne službe za zakonodajo. Pred seboj imajo namreč sistem pravne ureditve, kje vse se zakoni povezujejo, sklicujejo na določbe drugih predpisov in kakšna je usklajenost z evropsko zakonodajo. Prepisovanje, slabi prevodi in nenehno, na hitro,

spreminjanje zakonodaje na podlagi evropskih predpisov, ki še niso v veljavi, so poglavitne hibe, na katere opozarjajo v službi vlade za zakonodajo.

Uradniki praviloma nimajo problema s politiki, z vodstvi političnih strank, razen ko politika odloči, da je kompetentna stroka v političnih strankah in ko ne prepozna stroke v uradniku. Čeprav je izhodišče, da je priprava akta »naročena« s strani vlade, pa je tudi res, da predpis pripravi uradnik. V uradniku intelektualcu, ob naročilu oblikovanja predpisa, s katerim se uradnik ne strinja, prepoznamo več obrazov:

- vztrajanje na stroki in spor s politikom,
- zaradi preobremenjenosti predpisa ni mogoče izdelati v predvidenem roku,
- odhod iz uradniške službe

kar vse so oblike pasivizacije uradnikov. Ni nepomembno, da vsi uradniki niso dobri oblikovalci predpisov, da so mnogi od njih dobri analitiki, ki pa so tudi nujno potrebni za izdelavo strokovno primerne predpisa. Organizacijske enote sistemskih uradnikov (pripravljalcev predpisov) morajo sestavljati analitiki in pisci norm.

Kadar oblikovanje pravne norme omejuje interes, pride do neizogibnega spora med uradnikom in funkcionarjem, političnim nameščencem. Na vprašanje, zakaj se uradnik vtika v določene vsebine, zakaj upošteva le strokovnost, ne pa tudi javne (politične) koristi, je vprašanje, ko se mora uradnik sam pri sebi odločiti o ravnanju. Osebna integriteta, delo v dobro države, lojalnost do države dobrega ali do aktualnega delodajalca in navzven razpoznavna inteligenca dajeta pravi odgovor na izkazano stran pot pri pripravi predpisa.

Predpis mora nastajati v državni upravi, predpis mora pripraviti uradništvo, ki se dnevno srečuje s problematiko določenega področja, ki spremlja skozi daljše obdobje to področje, ki pozna kritike, pripombe uporabnikov. Predpis je uporaben, če pokriva situacijo realnega, če pravno normira realno stanje. Uradnik je poznavalec po vsebini, po strukturi, po kriterijih in merilih. Diskurz za vsebino je poštenost, njegova osebna integriteta, resnicoljubnost. Razen v izjemnih primerih priprave predpisov političnega vrednotenja (levo – desno) ni.

Uradništvo mora imeti občutek za pravo, za uporabnost pravne norme. Pravilo se v vsebino ne zaide oz. se tega zavestno ne dela. Vendar človeške biti, inteligence, ustvarjalnega nemira, pogosto ni mogoče zaustaviti in uradnik poleg ustavnosti in zakonitosti, nomotehnik, vpogleda tudi v vsebino. Svetovalna vloga, neformalna mnenja izražena na sestankih, pogovorih, v elektronski korespondenci, po telefonu, je usmerjena v en sam cilj, kvaliteten predpis. Uradniki sledijo cilju in pri tem uporabljajo ves možen instrumentarij za pošteno pripravo predpisa.

Eno od poglavij v strukturi predpisa je inšpekcijski nadzor. Mehanizmi za prisilno izvajanje predpisa so v različnih sistemskih zakonih različni. V praksi se izpostavljajo v zvezi z nadzorom naslednja vprašanja:

- premalo je inšpektorjev,
- pravne norme nadzora niso dodelane, orodje za nadzor je pomanjkljivo,
- pristojnost inšpektorja ni jasna, možnost različnega razumevanja pripada pristojnosti nadzora,
- inšpekcijski (ne)nadzor vodijo politike (lokalne, lobiji, politične).

Pri pisanju nadzorstvenih norm ni natančne primerjave, kako ravnajo v podobnih primerih drugje, v sosednjih državah. Če pri ostalih vsebinskih normah pogosto prepisujemo (pri Germanih, Skandinavcih) in jih jemljemo primerjalno za vzor pravilne pravne urejenosti, pa je v predpisu čutiti, da je v zadnjih poglavjih predpisa premalo vloženega analitičnega in primerjalnega truda. Vsled tega so izdelane inovativne rešitve, ki v družbenem prostoru ne funkcionirajo.

Normativno odprta pravna norma, nedoločena pravna norma, omogoča diskrecijo, ki zakonsko ni predvidena. V nedodelanem predpisu pa se lahko vidijo tako interesi kot politika političnih strank. Stranke, uporabniki javnih storitev, to občutijo kot izživiljanje uradnika nad stranko. Temu je mogoče pritrditi in to v vrsti primerov s področja narave, kulture, voda.

Informatizirane strokovne podlage (atlas okolja), zbirke prostorskih podatkov in z njim povezane storitve, so strokovne podlage, ki jo uporabljajo pripravljavci različnih projektnih dokumentacij. Uradnik, odločevalec, strokovne podlage (atlase, registre,

zbirke, popise) uporablja, če oceni da so primerne. Navedeni atlas ima formalno pomanjkljivost, nima značaj pravnega akta. Vsled tega so konflikti med neformalnimi režimi, med naravovarstveniki, kmetijci, kulturniki, vodarji, vsakodnevni in ne kaže se potreba, da je le to potrebno pravno formalno urediti, vzpostaviti transparentni red v prostoru.

Vodstvo službe vlade za zakonodajo je vabljen na odbore vlade in na seje vlade. Pri predhodno usklajeni zakonodaji, podzakonskih aktih, za dejanski poseg uradnikov te službe ni potrebe. V kolikor pa je predpis neuskklajen, ima negativno mnenje službe vlade za zakonodajo, pa minister vztraja na obravnavi na vladi, potem lahko svoje negativno mnenje direktor službe poda tudi na seji vlade. Seje vlade so odprt prostor za usklajevanje in za dogovor o zakonskem predlogu. Služba za zakonodajo je tako rekoč nedotakljiva in neodvisna. Po hierarhiji je ta služba postavljena ob bok predsednika vlade in tudi to poudarja njeno neodvisnost. V zagovor mnenja se uporabi se uporabi strokovna avtoriteta. Služba za zakonodajo je pravzaprav pogosto opozicija znotraj vlade. Kritičen pogled na predpis, omogočanje proste poti resnici, brez političnih konsekvenc, je znak strokovne avtonomije.

V državnem zboru uradniki službe za zakonodajo sodelujejo, usklajevalni sestanki, z uradniki parlamenta. Prisotni so na sejah odbora, na zasedanjih državnega zbora, v kolikor jih na sejo povabi minister. Uradniki nimajo odbornikom, poslancem, možnosti povedati in izraziti mnenja, lahko pa ga med sejo povedo ministru. Uradnik mora svetovati in pomagati ministru, drugače je okarakteriziran za političnega, da je proti, da se ne zavedaš pomembnosti problema. Vijuganje med številnimi papirnatimi, formalnimi in neformalnimi tigri, zahteva uradnika, ki mu je delo bistveno več kot služba, ki mu je delo klic v poklic.

## 7.5 STROKOVNJAK: URADNIK VS POLITIK

Specializacija v javni upravi je nujna, je neogibna, je pozitivna posledica spoznanj modernih znanosti. Informacije, usmeritve, povratna poročanja, interakcije, sinergija; nadzor nad procesi so neizogibni elementi uradnikovega poslovanja. Znanost se vse odločneje in nevpadljivo ukoreninja v vse organizacijske oblike modernega življenja: v gospodarstvo, v politiko. Znanost je teorija dejanskega; motreče proučevanje neznansko obdelovalno poseganje v dejansko. Teorija dejanskega je izziv njegove predmetnosti; tako dejansko prek svojih posledic postane sledljivo in pregledno.

Vprašanje o stroki, o prepoznanih vrednotah stroke, o razmejevanju stroke političnih strank in stroke izvajalskega dela izvršne veje oblasti, je bilo v teoriji vedno izpostavljeno vprašanje. Komu zaupati in komu ne zaupati, kako izbrati zaupanja vredne svetovalce, je vprašanje, ki ga zasledujemo od antične Grčije dalje, če se omejimo zgolj na evropski prostor. Katera stroka je bolj kompetentna stroka? Tista iz političnih strank ali tista iz uradniških vrst, iz državne uprave?

Razmerja med politiko in uradniško stroko je zakonsko opredeljeno. Organizacijska postavitve ministrstva, ki ga vodi minister, nadomešča pa državni sekretar se skozi različna obdobja spreminja. V devetdesetih letih je bilo državnih sekretarjev več, odvisno je bilo od področij dela, ki ga ministrstvo pokriva. Veljavna zakonska ureditev pozna le enega državnega sekretarja, ki mora biti strokovnjak za področje dela, ki ga pokriva. Državni sekretar je desna roka ministra. Minister ima za vodenje ministrstva na voljo določeno število članov svojega kabineta, ki nastopijo delo s pričetkom mandata ministra in so v kabinetu zaposleni za določen čas, za čas mandata ministra.

V prvem letu mandata morajo podati odstop najvišji državni uradniki, funkcionarji ministrstva: generalni sekretar, direktorji direktoriatov, generalni direktorji organov v sestavi ministrstva. Minister oceni vsakega posebej, če je kompatibilen z ministrovo ekipo, če bo z njim lahko izpolnil program, ki ga je predstavil poslankam in poslancem državnega zbora. Če minister sprejme odstop, vlada imenuje vršilca dolžnosti, ministrstvo pa predlaga javni natečaj za mandatno kadrovske umestitev



najvišjih državnih uradnikov. Natečajna komisija v postopku kadrovanja oceni kompetence, strokovno primernost posameznih kandidatov in ministru predlaga enega ali več primernih kandidatov. Minister predlaga vladi v potrditev zanj najbolj strokovno primerne in kompatibilne kandidata.

Strokovnjaki iz političnih strank po prevzemu oblasti te politične stranke prevzamejo najodgovornejša mesta v organizacijskem ustroju ministrstva. Prevzamejo vsa funkcionarska delovna mesta, ki so vezana na imenovanje na vladi in vsa mesta v kabinetu ministra. Posamezni funkcionarji prejšnje oblasti lahko ostanejo, če so kompatibilni z novo oblastjo, če se strinjajo s programom vladajoče koalicije, ki je dobila popolno zaupanje na splošnih volitvah. Stroka na najvišjih delovnih mestih organizacijskih enot mora biti bolj ali manj kompatibilna z novo oblastjo, z novo politično opcijo. Ministrstva opravljajo naloge, ki so določene z zakonom, s predpisom in pomembno je opravljanje javnih storitev, ustrezno funkcioniranje javnih služb ne glede na osebo, ki zna in zmore opravljati uradniško delo.

Stroka sama po sebi nima strankarske barve. Stroko predstavljajo uradniki, ki so ljudje, ki so vrednotno opredeljeni. Za učinkovito upravljanje države morajo biti mehanizmi izvajanja oblasti jasni in transparentni, morajo biti podrejeni učinkovitemu zagotavljanju javnih storitev, za instrumentalizacijo družbenih odnosov. Najvišji državni uradniki, vrh ministrstva, mora biti sestavljen iz uradnikov, ki jim minister brezpogojno zaupa, iz uradnikov, ki znajo in zmorejo delati v javnem interesu. Zloraba umeščanja članov stranke, simpatizerjev stranke, v nižje nivoje hierarhije ministrstva, ima za posledico nezmožnost funkcioniranja ministrstva. Ministrstva, ki jih je dlje časa, več mandatov, vodila ena politična opcija, imajo večje število uradnikov z enakimi in podobnimi vrednotami. Takšni primeri so empirično znani in v takšnih ministrstvih druge politične opcije težko prevzamejo dejansko vodenje resorja.

Odločitev o tem, koga v vrhu hierarhije menjati in koga ne, je odločitev o tem, ali izvajati program vladajoče koalicije, ali uresničevati obljube, ki so bile dane volivcem, ali zanesljivo vladati. Uradniki morajo biti popolnoma kompatibilni z ministrsko ekipo in morajo brezpogojno delati v javnem interesu, na osnovi zakonodaje, ki jo sprejema parlament. Dvojna oblast v ministrstvu, »stari« in novi funkcionarji, »stari« najvišji

državni uradniki, ne zagotavljajo nemotenega dela ministrstva. Oblast mora biti operativna, oblast mora izvrševati zaupane ji naloge. Utopična zamisel o samoomejujočem človeku, ki se žrtvuje za ljudstvo, ki ima neko posebno zavest, je bila v prejšnjem sistemu dejansko prepoznana kot napačna teorija. Ta teorija se ni potrdila, ni dala pričakovanih rezultatov.

Vpliv političnih strank, po kadrovskih vzvodih prevzema oblasti, je sistemsko urejen. Zakon natančno določa, kako in do katerega nivoja se oblast menja. Navkljub temu pa imajo človeški viri, uradniki ministrstva, svoj samostojen tek. Ministri se v javnih izjavah pogosto pritožujejo, da s svojimi predlogi znotraj ministrstva niso učinkoviti. Da ne prodrejo skozi uradniško logiko, skozi uradniško mišljenje. Politiki je uradništvo lahko zaveznik, lahko pa tudi nasprotnik. Uradnik, človek s prepoznavno politično filozofijo, ima pomembno vlogo v funkcioniranju ministrstva, pri oblikovanju politik ministrstva in pri udejanjanju sprejetih politik.

Po oceni uradnikov politiki premalo uporabljajo predlagane rešitve uradniške stroke, premalo je komunikacij med njimi. Pri sprejemu odločitev politiki ne vprašajo uradniško stroko, se ne opirajo na energijo uradništva, jo pogosto obidejo. Politiki imajo politično moč in iz tega vidika ne uporabljajo dovolj maso stroke v ministrstvih. Politiki iz ministrovega kabineta so most med politiki in uradniki. Uslužbenci kabineta komunicirajo na najvišji ravni hierarhije ministrstva: z direktorji direktorátov, služb, z vodji sektorjev. Zaradi hierarhije, notranje organiziranosti, uslužbenci kabineta nimajo dovolj kontaktov z uradniki in je zato po nepotrebem ustvarjen občutek, da so uradniki neučinkoviti, da potrebujejo veliko časa za proaktivnost, da so potrebne številne intervencije za odgovore in da so uradniki nenazadnje preveč zaščiteni pred politiki.

## 7.6 PRAGMATIČEN URADNIK

Uradništvo je pri pripravi predpisa avtonomno, samostojno, o materiji imajo največ podatkov in informacij in so kompetentni, suvereni pri pisanju besedila predpisa. Uradnik s sodelavci uradniki multidisciplinarno preveri vsako posamezno dikcijo in s tem daje na preizkus strokovno integriteto. Pri tem so uradniki, tudi s strani politikov, pogosto okarakterizirani kot togi branilci sistema pravnih norm, obstoječega normativnega stanja ureditve določenega življenjskega področja.

Zapisov o nastajanju predpisa, o pogovorih in dogovorih med uradniki znotraj resornega ministrstva in navzven (medresorsko usklajevanje, skladnost predpisa) ni. Pogovori in dogovori med uradniki pisno niso beleženi. Zapisi nastanejo kot gradivo za odločitev Vlade Republike Slovenije v obliki, kot jih določajo pravila poslovanja z vlado. Redko se dogodi, da pride gradivo na Vlado Republike Slovenije brez predhodne medresorske uskladitve. V takšnih primerih odločijo o gradivo neposredno ministrice in ministri na seji Vlade Republike Slovenije. Predpis je splet mnogoterih premis, ki morajo biti vpete v kontekst zakonskega akta.

Politiki, ministri, predlagajo rešitev, uradniki pa morajo dano obljubo pravilno zakonodajno definirati. Morebitnim pomanjkljivim specifičnim strokovnim znanjem politikov, ministrov stopi nasproti strokovna avtonomija, znanja, izkušnost in informacije uradnikov. Relevantni predlog za sistemsko ureditev določenega življenjskega področja je na strani uradnikov, tankočutnih poznavalcev dejanskega stanja stvari, ki ima natančno definiran koncept.

V poimenovanem togem uradniku je človek, je zgodovina politične misli, je zaupanja (ne)vreden posameznik z oblikovan nazorom. Zaupanje je izrazito etična in filozofska kategorija in zaupanje je v pripravi predpisa še kako pomembno. Intelektualne dobrine, uradniška znanja, morajo biti v koeksistenci z voljo in s predlogi vladajoče politike. Negativna konotacija na poklic uradnika, ki se je zaradi zgodovinskih dejstev, kar ne moremo zanemariti, ne sme biti ovira za delo, ki bo v dobro države. Uradništvo nima občutka, da je spoštovano, da ima ugled, čeprav ima znanja, ki jih družba priznava. Uradnik, pripravljavec predpisa, ima notranji vpliv; na svojem

področju ima ogromno informacij, ogromno podatkov, ima vzpostavljene komunikacije s strokovnimi inštituti, ima vsakodnevne stike s strokovnjaki različnih področij znanosti.

Pot nastajanja predpisov in sledljivost spremembam in dopolnitvam osnutka predpisa, predloga predpisa. Osnutek pravnega akta se objavi na spletni strani resornega ministrstva in s tem postane javen, je predmet javne obravnave. Pri objavi na spletni strani se navede čas trajanja javne obravnave, navede se uradnika, ki daje morebitna pojasnila, ki je ekspert za objavljeni predpis. Pri pripravi predpisa uradniki praviloma nimajo eksplicitnih navodil ministra, politika, saj med navodila ni šteti reševanje zatečene problematike, morebitne predloge za njihovo razrešitev. Pri tem gre za vsebinski premislek o tem, kako določen problem razrešiti, ni pa natančno sugerirano besedilo pravne norme.

Sledljivost spremembam, popravkom, nastajajočega predpisa, ki nastaja v ministrstvu, v pogajanjih, pogovorih in dogovorih, med sistemskimi pripravljavci predpisov, je težavna. Zapisov o tem je malo, so prava redkost, jih je težko pridobiti in so internega značaja (brez pripisa interno). Dokaz morebitnega vpliva politik političnih strank na različne načine je izpeljana na primerih, kjer:

(1) je uradniška skrb pri oblikovanju pravnih norm podrejena skrbi za dosledno spoštovanje predpisov iz določene resorja in celo svetovanje k ravnanju k perfektnosti pravnih norm uradnikom drugega resorja, kar vse otežuje proces usklajevanja določil predpisa ter posledično pomeni dolgotrajnost dogovora o predlogu zakona;

(2) je vpliv političnih strank na besedilo pravne norme razpoznaven na koalicijskem usklajevanju osnutka predpisa, v postopku preden ga ministrstvo posreduje v določitev na sejo vlade in ko je objavljen na spletni strani resornega ministrstva;

(3) se dikcija posameznih členov predloga predpisa, ki ga je ministrstvo posredovala v odločanje vladi in besedilo, ki ga je sprejela vlada, spremeni, ko uradniki dosežejo dogovor o najbolj primernem nomotehničnem jeziku, izrazoslovju, ki ga uporabljajo uradniki;

(4) je zaznati vpliv lobija županov, podžupanov, ki so hkrati poslanke, poslanci Državnega zbora Republike Slovenije. Izjemoma je vpliv imenovanega lobija

prepoznati na samem začetku nastajanja predpisa, pri navodilu ministra uradniku, snovalcu predpisa, kako naj zapiše posamična pravno normo, ne predpis v celoti.

Strokovne javnosti so vključene v pripravo predpisa od objave predloga predpisa na spletni strani ministrstva dalje in se praviloma, če so v kontekstu zakona, pripombe tudi upoštevane. Mediji, tiskani in elektronski, kolumne strokovnjakov, profesorjev z vseh področij znanosti, prispevajo k dodatnemu premisleku oz. so v "službi" parcialnih interesov, ki se odražajo v morebitnem lobiju.

### **7.6.1 ZAKON O NORDIJSKEM CENTRU PLANICA**

Zakon o nordijskem centru Planica je bil v obliki osnutka objavljen trikrat, vsak od osnutkov je bil deležen široke javne obravnave, osnutek je od prve variante do tretje variante po vsebini veliko pridobil. Veliko strokovnih polemik se je vrstilo na temo lastnine, razlastitve, javnega interesa, materija zakona je posegala na okoljsko področje, področje prostorskega načrtovanja. Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023 je Planico opredelila kot nacionalni projekt, kot projekt, ki je v javnem interesu.

V predlogu Zakona o nordijskem centru Planica je določilo, da ima ministrstvo pristojno za šport, v imenu Republike Slovenije vse pristojnosti razlastitvenega upravičenca skladno z veljavno zakonodajo, pri čemer pridobi lastninsko pravico in druge stvarne pravice izključno v korist Republike Slovenije. Pomembno je določilo, da se šteje, da je javna korist za razlastitev nepremičnin v ožjem območju NC Planica izkazana z dnem uveljavitve tega zakona. Pristojni organ za odločanje o zahtevah za razlastitev je po tem zakonu ministrstvo, pristojno za prostor.

Javni interes, nacionalni interes, je v primeru smučarskih skakalnic v Planici več kot izkazan. Zimski športi, nordijske discipline, kamor sodijo smučarski skoki, so športi s katerimi se poistoveti veliko število Slovencev. Območje Planice sodi v Triglavski narodni park in je za to iz naravovarstvenih (flora, favna) in kulturnih (Bloudkova skakalnica) pogledov še kako občutljivo. Zato je resorno ministrstvo (šolstvo in šport) izraženi javni interes oblikovalo v Predlogu Zakona o nordijskem centru Planica, ki je bil na spletnih straneh Ministrstva za šolstvo in šport objavljen 10.12.2009 in posredovan istočasno v javno razpravo.

Društvo Greenslo se je že dne 04.08.2008<sup>40</sup> odzvalo na sporočilo slovenskih medijev o gradbenih delih v Planici. Hkrati je dne 18.08.2008 pridobilo informacijo javnega značaja na pristojnem ministrstvu, na Ministrstvu za okolje in prostor, v njenem organu v sestavi, v Agenciji RS za okolje<sup>41</sup>, kjer so jim pojasnili, da na njih ni naslovljena vloga za pridobitev okoljevarstvenega soglasja za načrtovani nordijski center v Planici. Mountain Wilderness Slovenije - Društva za ohranjanje neokrnjene gorske narave z vsebino odgovora društvu Greenslo ni bilo povsem zadovoljno, zato je zahtevalo informacijo javnega značaja še od Službe vlade RS za razvoj, ki je pojasnilo<sup>42</sup> dosedanja pridobljena okoljevarstvena soglasja za resolucijski projekt Nordijskega centra v Planici.

Ministrstvo za šolstvo in šport se je v novem mandatu odločilo, da pripravi Predlog Zakona o nordijskem centru Planica. Uradniki ministrstva so pripravili predpis, ki je ustrezal dosedanjim dognanjem in odraža javni interes, predstavljen v resoluciji. Javnost se je na predlog zakona kritično odzvala po društvu Mountain Wilderness Slovenije. (PRILOGA E). Hkrati s tem pa se je postavilo vprašanje ustreznega okoljevarstvenega soglasja, ki ga je izpostavilo navedeno društvo in tudi pristojno ministrstvo. Za izdajo okoljevarstvenega soglasja, za celovito presojo okolja, mora pripravljavec predpisa pridobiti in predložiti okoljsko poročilo, v katerem se opredelijo,

---

<sup>40</sup> Kot natančni bralci in spremljevalci medijskega dogajanja smo zaznali, da so slovenski mediji dne 04.08.2008 zabeležili in objavili trditev ministra za razvoj dr. Žige Turka, ki je med drugim izjavil: "*Pričakujemo lahko, da se bodo konkretna gradbena dela začela že letos jeseni, gotovo pa bo Planica pripravljena na svetovno prvenstvo v smučarskih poletih čez dve leti, saj projekt poteka skladno z načrti,*" je zatrdil minister. V zvezi z varstvom okolja - objekt je namreč na obrobju Triglavskega narodnega parka - je Turk ocenil, da so stvari zgledno urejene, da težav, ki jih poznamo iz preteklosti, ne bo več, ter da projekt ne posega na območje samega varovanega območja.“

<sup>41</sup> V Uradu za okolje in varstvo narave Agencije RS za okolje nimamo trenutno v reševanju nobene vloge za izdajo okoljevarstvenega soglasja, ki bi se nanašala na Nordijski center v Planici. Za navedeni poseg tudi do sedaj ni bilo izdano okoljevarstveno soglasje, tako, da z zaprosenim poročilom o vplivih na okolje ne razpolagamo.

<sup>42</sup> Sporočamo vam, da je bilo poročilo o vplivih na okolje za staro Bloudkovo velikanko, K120, s strani podjetja Okoljsko svetovanje, Alenka Markun, s. p., izdelano leta 2002. Okoljevarstveno soglasje za rekonstrukcijo hrbišča skakalnice je Agencija RS za okolje izdala stranki športno društvo Rateče 23. januarja 2003. Za resolucijski projekt Nordijski center Planica pa je v tem trenutku v izdelavi poročilo o vplivih na okolje, ki ga pripravlja podjetje MARBO, d. o. o.. Ko bo omenjeno poročilo o vplivih na okolje izdelano, bo sledil postopek pridobitve okoljevarstvenega soglasja za Nordijski center Planica.

Za morebitne dodatne informacije prosimo, da se obrnete na Ministrstvo za šolstvo in šport, ki je tudi nosilec omenjenega projekta iz Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007 - 2023.

opišejo in ovrednotijo vplivi izvedbe projektov, ki se načrtujejo v Nordijskem centru Planica, na okolje<sup>43</sup>.

Ministrstvo za šolstvo in šport se je na pripombe javnosti, ministrstev, zavodov, odzvalo na način, da je pripravila nov Predlog Zakona o Nordijskem centru Planica in ga objavilo dne 05.03.2010 ter ponovno odprlo javno razpravo. Hkrati je formaliziralo medresorsko sodelovanje in 31.03.2010 pripravilo predlog za imenovanje članov v medresorsko delovno skupino<sup>44</sup> za projekt Nordijski center Planica iz ministrstev za: okolje in prostor, kulturo, pravosodje, promet, finance, javno upravo, iz službe Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter iz Agencije RS za okolje. Ministrstvo za šolstvo in šport želi predpis oblikovati upoštevajoč trajnostni razvoj tega področja, kar vključuje vse dejavnike, uradnike različnih ministrstev, empirična dognanja različnih področij znanosti. Vlada Republike Slovenije je medresorsko delovno skupino imenovala 01.07.2010. Uradniki različnih ministrstev so s tem aktom, s formalnim imenovanjem, nadaljevali že začeto delo uradniškega usklajevanja za pridobitev relevantnih podlag za utemeljitev javnega interesa v Zakonu o Nordijskem centru Planica.

Iz vidika Ministrstva za šolstvo in šport, Zavoda za šport Republike Slovenije Planica, se postavlja vprašanje ali so uradniki iz različnih ministrstev preveč tankočutno in

---

<sup>43</sup> 41. člen Zakona o varstvu okolja (okoljsko poročilo)

(1) Pripravljaivec plana, za katerega se izvede celovita presoja vplivov na okolje, mora pred izvedbo celovite presoje vplivov na okolje zagotoviti okoljsko poročilo, v katerem se opredelijo, opišejo in ovrednotijo vplivi izvedbe plana na okolje in možne alternative, ob upoštevanju ciljev in geografskih značilnosti območja, na katerega se plan nanaša.

(2) Okoljsko poročilo mora vsebovati informacije, potrebne za celovito presojo vplivov plana na okolje, pri njegovi pripravi pa se praviloma uporablja obstoječe znanje in postopki vrednotenja ter upošteva vsebina in natančnost plana.

(3) Iz okoljskega poročila mora biti razvidno tudi, kako je pripravljavec pri izdelavi plana upošteval okoljska izhodišča iz 39. člena tega zakona, in predvideni način spremljanja vplivov plana na okolje pri njegovem izvajanju.

<sup>44</sup> Izgradnja Nordijskega centra Planica je eden od prioriternih projektov Vlade Republike Slovenije. Realizacija projekta sega na različna resorna področja procesov in postopkov. Zaradi boljše obveščenosti in lažjega reševanja problemov v teku realizacije projekta, predvidoma bo trajalo še 3 leta, želimo medresorsko sodelovanje postaviti v formalne okvire z ustanovitvijo medresorske delovne skupine na ravni direktorjev direktoriatov na sledečih področjih:

- urejanje problematike lastništva zemljišč,
- prostorski akti,
- varovanje kulturne in naravne dediščine,
- prometna ureditev,
- žičniška naprava,
- financiranje projekta,
- upravljanje z nepremičninami.

temeljito vzeli pod drobnogled vsako posamezno določilo zakona ali pa gre morda celo za politične pritiske kakšne od vplivnih, opozicijskih, političnih strank ali pa celo za strah pred občutljivo strokovno (naravovarstveniki) in laično (lastniki zemljišč) javnostjo.

V Obvestilu o stanju (PRILOGA F) v postopku Agencije RS za okolje je razbrati, da je vodilo uradnikov kvalitetno pripravljeno gradivo, ki bo preneslo tudi presojo administracije EU, saj gre nenazadnje za projekt, ki se financira iz kohezijskih sredstev. Uradniki določenega resorja imajo pokroviteljsko skrb nad celotnim projektom, tudi za področja, kjer jim ni podlaga v resorju in kjer imajo specialna znanja v drugih resorjih. Uradnik v svojem pojasnilu opozori na:

- vsebino odloka o Ureditvenem načrtu Planica (namembnost posameznih površin),
- poročilo o vplivih na okolje mora imeti vse vsebine kot zadnja dopolnitev vloge za izdajo soglasja,
- na potrebno vodno dovoljenje za neposredno rabo vode,
- na strokovne zahteve Zavoda RS za varstvo narave in Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije,
- na pomanjkljivosti grafičnih podlag in seznama parcelnih števil.

Uradniki ravnaajo po zakonu, po podzakonskih aktih in s svojimi utemeljenimi zahtevami terminsko podaljšujejo priprave za sprejem Zakona o Nordijskem centru Planica v dobri veri, da delajo v javno korist. Vladavina prava, pravnikov in strokovnjakov različnih naravoslovnih znanosti, uradnikov iz posameznih resorjev, daje občutek nadvlade politične filozofije uradništva nad politikami, ki jih vodijo funkcionarji ministrstev. Pripravo pravnega akta so do potankosti podredili pravni logiki, nomotehnik, še celo na področjih, kjer je evidentna nadvlada naravovarstvenih zanesenjakov, nedvomno strokovnjakov specialistov za posamezne vrste rastlinja in živalstva, ki pa, kar je potrebno posebej izpostaviti, nimajo vedno pravnega okvira za njihovo pogosto oblikovano mnenje, nimajo podlage v predpisu, v pravno relevantnem (ne)obstoječem katastru.



Konkretna navodila, konkretne pobude in predlogi uradnikov gredo v smer kvalitetno pripravljenega pravnega akta. Je skrb za javni interes pretiran ali pričakovano ustrezen? Funkcionarji ministrstev, politiki političnih strank, morajo prav zato veliko truda vložiti v prepričevanje uradnikov, da dogovarjanja in pogajanja med uradniki stečejo in da se v doglednem času tudi zaključijo. Vzpodbuda za razmislek, za uporabo filozofije v smislu misliti o problemih in najti prave misli in prave poti za odločitve v dobro države, je na strani funkcionarjev ministrstva, ki morajo najti pot do uradniške miselnosti.

Dolgotrajnost postopkov premisleka uradnikov v različnih resorjih pa ni samo odraz doslednega in neprizivnega upoštevanja in ravnanja po pravnih normah. Suverenost uradnikov pri sprejemanju odločitev je podrejena bojazni pred avtonomnim odločanjem, pred posledicami pričakovane osebne odločitve uradnika, ki miselno še ni v celoti v novem družbenem redu. Kolektivno, skupinsko, odločanje je nadomeščeno s poklicnim, profesionalnim, odločanjem. Iz samoupravnega socializma, iz mi, so uradniki v prehodnem miselnem razdobju do kapitalizma, do jaz. Politično področje se giblje znotraj realnega, znotraj obstoječih družbenih premis.

V medresorskem usklajevanju so sodelovala številna ministrstva in vladne službe: MF, MNZ, MP, MKGP, MK, MOP, MZP, MNZ, MP, MJU. Ministrstvo za javno upravo se je v svojem pisanju postavilo v vlogo »nadrejenega« svetovalca v zelo specializirani in zahtevni tematiki o služnostih, razlastitvah ter pridobila strokovno mnenje uradnikov Upravne enote Jesenice, iz česar veje morebitna upravna nadzorna funkcija navedenega ministrstva. (PRILOGA G). O lastnini, o razlastitvah, so svoje parcialno mnenje podali člani Agrarne skupnosti Rateče.

Uradniki po resorjih so strokovnjaki, poznavalci za svoje področje in so veliko pripomogli pri oblikovanju posameznih pravnih norm. Politika političnih strank se ni vključevala v pripravo predpisa, uradniki so se srečevali na sestankih, kontaktirali po telefonu, po elektronski pošti, neformalno in z veliko željo, da se pripravi dober, uporaben in učinkovit zakon. Pripombe, sugestije uradnikov drugih ministrstev so imeli za dobronamerne, s primerjavo podobnih rešitev iz drugih zakonov so prišli do življenjskih rešitev za posamezne situacije. (PRILOGA H)

## 7.6.2 ZAKON O VARSTVU OKOLJA

Osnutek Zakona o varstvu okolja je, upoštevajoč direktive Evropske unije, uskladitev z zakonodajo unije, nastajal z iniciativo uradnikov ministrstva za okolje in prostor. Ministrstvo za okolje in prostor je pripravilo obsežne primerjave z ureditvami v drugih članicah Evropske unije, analizirala je vse predloge in sugestije, ki jih je prejelo od organov v sestavi ministrstva (implementacija predpisa, nadzor nad izvajanjem predpisa) ter mnenja uporabnikov predpisa (poslovnih subjektov).

Ena od oblik funkcioniranja vladajoče koalicije je usklajevanje o predpisih, ki so primerni za njihovo določitev na seji Vlade Republike Slovenije. Gre za predpise, ki so v osnutku objavljeni na spletni strani ministrstva in so dani v javno razpravo. Eden od deležnikov teh razprav so tudi politične stranke, ki predstavljajo koalicijo vladne večine. Raziskan je bil primer osnutka sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu okolja, določilo osnutka zakona, ki je pri eni od političnih strank vzpodbudilo nasprotovanje. V tem primeru ne gre za odločilen vpliv politike politične stranke na oblikovanje predpisa, ampak za poiskus uradnikov, da bi normo Republike Slovenije poenotili z normo članic Evropske unije. V obrazložitvi osnutka sprememb in dopolnitev zakona je primeroma navedeno, kakšno vsebino ima ta norma pri primerljivih članicah EU.

Navkljub podrobni primerjalni analizi se je izkazalo, da se strokovni uradniški pogled na vsebino pravne norme razlikuje od političnega pogleda, od ideološkega videnja rešitve lastništva divjadi v povezavi lastništva gozdov. Posamezne interese sta iz različnih pogledov predstavljala Lovska zveza Slovenije in Združenje lastnikov razlaščenega premoženja. Minister za okolje in prostor je rešitve v zakonu podprl in tako omogočil objavo osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja. Strokovni pogled na besedilo pravne norme pa je bil nasproten političnemu pogledu. Pri političnemu pogledu ni mogoče izpostaviti kakšno od političnih strank, saj tako oblikovana pravna norma ni bila prvič predstavljena politiki, različnim vladnim koalicijam.

Na koalicijskem sestanku dne 11.09.2009 so politične stranke v skladu s sporazumom koalicijskih partnerjev o medsebojnem sodelovanju, obravnavale osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja (ZVO-1C), ki ga je pripravilo ministrstvo za okolje in prostor. V osnutku citiranega zakona je bila predlagana sprememba 2. točka 163. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-1-UPB1), ki se glasi: »Divjad po predpisih o lovstvu je lastnina države«. Veljavno besedilo zakona o varstvu okolja naj bi nadomestilo naslednje besedilo. »V 163. členu se besedilo drugega odstavka nadomesti z besedilom, ki se glasi: »(2) Upravljanje z divjadjo po predpisih o lovstvu je v pristojnosti države.«.

Obrazložitev resornega ministrstva spremembe zakona o varstvu okolja je: »S 53. členom je odpravljena lastnina države nad divjadjo, ki je določena s predpisi o lovstvu. Primerjalno pravno v državah članicah EU ni mogoče najti ureditve, po kateri bi bile prosto živeče živalske vrste, kamor sodi seveda tudi divjad, lastninsko opredeljene, bodisi kot javna lastnina ali lastnina oseb zasebnega prava. Tudi ni mogoče utemeljevati ureditve, po kateri je le nad določenimi prosto živečimi živalskimi vrstami, to je divjadjo, uveden institut lastnine, ne pa tudi nad drugimi. Pač pa ostane v izključni pristojnosti države upravljanje z divjadjo.«

Koalicija se s takšno opredelitvijo pravne norme ni strinjala in osnutek zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja je bil arhiviran na intranetu ministrstva za okolje in prostor, nadaljnja procedura priprave sprememb in dopolnitev zakona o varstvu okolja je bila zaustavljena.

Med prisotnimi na koalicijskem usklajevanju je bil tudi uradnik Državnega zbora Republike Slovenije in strokovni svetovalec poslanske skupine LDS. V zborniku člankov Pet minut demokracije je nedvoumno opredelitev do lastnine<sup>45</sup> divjadi.

---

<sup>45</sup> »Opredelitev divjadi kot državne lastnine zagotavlja nadaljnje ohranjanje naravne dediščine in naravnih vrednot. V nasprotnem primeru, torej, če bi divjad opredelili kot nikogaršnjo lastnino, bi ta del narave prepustili peščici novodobnih velikih gozdnih posestnikov, predvsem pa daleč največjemu veleposestniku Rimskokatoliški cerkvi. Temu bi brez dvoma sledile zahteve po omejevanju dostopa v gozdove, v katere dandanes lahko prosto vstopa kdor koli ter v skladu z določenimi pravili nabira gozdne sadeže, čebelarji, lovi ali pa se le sprehaja in si nabira novih moči.

Po osamosvojitvi Slovenije je bilo sprejetih več zakonov, ki sistemsko posegajo na področje lovstva. Kot določa Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 13/98 – Odl. US, 56/99 – ZON (31/00 – popr.), 67/02, 110/02 – ZGO-I in 115/06; v nadaljnjem besedilu: ZG), se lastninska pravica do gozdov izvaja tako, da je zagotovljena njihova ekološka, socialna in proizvodna funkcija. Lastnik gozda mora zato v svojem gozdu dovoliti čebelarjenje, lov in rekreativno nabiranje plodov, zelatih rastlin, gob in prosto živečih živali v skladu s

Lovska zveza Slovenije, ki zastopa parcialne interese lovcev, je lobirala proti spremenjeni dikciji zakonske norme in dobila v stranki LDS zanesljivega podpornika. V stranki LDS so nasprotovali takšni spremembi zakona o varstvu okolja tudi iz ideoloških razlogov, iz razloga, da je Rimskokatoliška cerkev največja posestnica gozdov v Republiki Sloveniji. Parcialni interes Rimskokatoliške cerkve je drugačen o deklarirane javnega interesa, zato je politika političnih strank na koalicijskem usklajevanju reagirala tako, da je zaustavila zakonodajni proces sprejemanja sprememb in dopolnitve zakona.

Stališče Lovske zveze Slovenije je objavljeno na spletni strani politične stranke LDS. Menijo, da so rešitve nestrokovne in protiustavne. Javnost je lahko sodelovala pri nastajanju sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu okolja. Na spletni strani je objavljenih 7 komentarjev na objavljen osnutek zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja. Politične stranke so menile, da je Slovenija neprimerljiva z drugimi članicami Evropske unije, saj ima majhen obseg javnih gozdov. Uradništvo je storilo vse, da strokovno utemelji potrebnost spremembe pravne norme. Politična filozofija uradništva, strokovnost uradništva v smislu predlaganja drugačnih razmerij med lastniki gozdov in drugimi uporabniki javnih dobrin, ni našla širše podpore na strani političnih odločevalcev. Vpliv ideološkega pogleda na razmerja je bil močnejši od vpliva uradniške strokovnosti.

### **7.6.3 ZAKON O VRTCIIH**

Zaradi politične volje, zaradi javnega interesa v prepoznavanju dnevne problematike, se dogodi, da pride do dopolnitve pravne norme s predpisom, ki specialno ne ureja določenega področja. V tem primeru gre za predpis, za spremembo Zakona o vrtcih,

---

predpisi (5. člen ZG). poleg tega posega na področje lovskega načrtovanja (12. člen ZG) in kot nosilka načrtovanja določa Zavod za gozdove Slovenije. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06) določa, da je divjad kot naravna dobrina lastnina države.

Razprave o zakonu so pokazale, da se stališča v temeljih razlikujejo predvsem pri razumevanju lastnine. Za predstavnico Združenja lastnikov gozdov in lovskih upravičencev, predstavnike Kmetijsko-gozdarske zbornice in nekatere politične stranke je lastnina tako rekoč absolutna. Zato so omenjeni najbolj nasprotovali zakonski ureditvi, po kateri je lovska pravica samostojna pravica, ki ni vezana na lastništvo zemljišča. Po njihovem bi morala biti lovska pravica vezana na lastnino zemljišča, divjad pa na tistega lastnika, na čigar zemljišču je odlovljena oziroma »kjer pade dol«, kako še vedno nenehno ponavlja predstavnica nekaterih veleposestnikov. Zahteve, da bi bila lovišča velika le 2000 in še manj hektarjev, pa samo dodatno dokazujejo, da jih varstvo narave in divjadi ne zanima. Nemogoče je namreč upravljati z majhnimi površinami, kajti divjad ne pozna meja in se giblje na nekaj tisoč hektarjih (posebej recimo jelenjad, velike zveri).« (Flajšman 2008, 322- 323)

s katerim je politika reagirala na zatečeno stanje o zagotovitvi prostora za postavitve vrtcev. Zaradi prostorskih in gradbenih težav nista bila predlagana v spremembo in dopolnitev zakona iz resorja ministrstva za okolje in prostor (zakon o graditvi objektov, Zakon o urejanju prostora), ampak kar neposredno Zakon o vrtcih.

Tovrstna rešitev ni izjema. Iniciativa za pripravo osnutka zakona o sprememba in dopolnitvah Zakona o vrtcih je bila sprožena v ministrstvu za šolstvo in šport, sprememba zakona je bila načrtovana v programu ministrstva. Pred objavo osnutka sprememb in dopolnitev zakona je bilo opravljeno usklajevanje z uporabniki (vodstvo vrtcev) in z obema združenjema lokalnih skupnosti (skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije). Sodelovanje izvajalcev programov, neformalno usklajevanje z uradniki različnih ministrstev so bili odločilni pogoj, da so bile spremembe in dopolnitve zakona sprejete preje kot v letu dni.

Da brez sodelovanja uradnikov različnih ministrstev ni kvalitetnega izdelka, se je potrdilo v praksi, tudi pri tem predpisu. Potrebno si je vzeti veliko časa za analizo podatkov, stanja stvari, za pripravo osnutka zakona, za neformalno preverjanju posameznih pravnih norm. Kabinetnega dela je bilo manj, več je vseh oblik komunikacij s strokovno javnostjo.

Pri prebiranju zakonske dikcije je razvidno, da pisec, strokovnjak uradnik iz pristojnega resornega ministrstva, ni sooblikoval teksta. Za to trditev ni dokazila v smislu mnenja resornega ministrstva. Popravki, v obliki amandmaja, v Državnem zboru Republike Slovenije, pa kažejo na to, da je šele v državnem zboru prišlo do soglasja med besedami, stavkom in pojmom, do strokovno ustreznega nomotehničnega izražanja. Vsebina pravne norme je bila uradniško strokovno usklajena v zakonodajnem postopku, ne pa že prej, v medresorskem usklajevanju. Kar pa je razumljivo, saj je drugi resor obravnaval v zakonu področje pravne ureditve iz pristojnosti ministrstva za okolje in prostor.

Ministrstvo za šolstvo in šport je Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih na Vlado Republike Slovenije posredovala dne 01.02.2010 pod številko: 0070-45/2009. V povzetku gradiva, v oceni stanja in razlogih za sprejem

zakona<sup>46</sup> ter v oceni finančnih posledic za državni proračun in druga javno finančna sredstva<sup>47</sup> je ministrstvo podrobno pojasnila razloge za hitro in učinkovito ukrepanje pri zagotovitvi prostorov za dejavnost predšolske vzgoje. Pred določitvijo predloga zakona so v medresorskem usklajevanju sodelovala ministrstva: MOP, MDDS, MF, SVLR, Pooblaščenka za informacije javnega značaja, MP, MJU. Slednje ministrstvo mora skrbeti za odpravo administrativnih ovir, s svojimi predlogi pa posegajo na področje nomotehnike, v resor pravosodja.

Za uradnike, ki delajo na področju sistemske zakonodaje, je bilo pod vprašajem reševanja te problematike v tem zakonu naslednje dikcije členov: »Za dosedanjim 10. členom se dodata nova 10. a in 10. b člen, ki se glasita: 10. a člen (prostori vrtca v nenamenskih stavbah) Prostori vrtca se lahko zagotovijo tudi v enostanovanjskem objektu ali stavbi, ki je v skladu s klasifikacijo vrste objektov, uvrščena v skupino upravnih in pisarniških stavb, stavb splošnega družbenega pomena, stavb za kulturo in razvedrilo in stavb za zdravstvo, za katero je že izdano uporabno dovoljenje in ni potrebna sprememba namembnosti. V takšnih stavbah lahko delujeta v skladu z normativi in standardi, ki določajo prostor in opremo vrtca, največ dva oddelka otrok.

---

<sup>46</sup> »Zakon dopolnjuje z novimi določbami, s katerimi se omogoča učinkovitejše zagotavljanje prostorov za potrebe vrtca: dopušča se, da lahko največ dva oddelka otrok delujeta tudi v enostanovanjski hiši ali drugi, po namenu podobni stavbi, za katero je že izdano uporabno dovoljenje in zato ni potrebna sprememba namembnosti; občinam se nalaga obveznost, da ob sprejemanju občinskih prostorskih načrtov, s katerimi se določajo nove stanovanjske gradnje, opredelijo tudi izgradnjo objektov za vrtec, pri čemer se lahko o stroških gradnje vrtca v določeni meri občine dogovorijo tudi z investitorjem;«

»Zaradi pomanjkanja prostih mest predlagamo, da se omogoči delovanje največ dveh oddelkov vrtca v enostanovanjskem objektu ali stavbi, ki je v skladu s klasifikacijo vrste objektov uvrščena v skupino upravne in pisarniške stavbe, stavbe splošnega družbenega pomena, stavbe za kulturo in razvedrilo in stavbe za zdravstvo, za katero je v skladu s predpisi o graditvi objektov že izdano uporabno dovoljenje in zato ni potrebna sprememba namembnosti. Predlagamo tudi, da se občino z zakonom zaveže, da ob pripravi in sprejemanju Občinskega prostorskega načrta načrtuje tudi površine, potrebne za dejavnost predšolske vzgoje in tudi, kako naj ravna v razmerju do morebitnih investitorjev.«

<sup>47</sup> »Predlog zakona ima finančne posledice na druga javno finančna sredstva, konkretno na občinske proračune, ki jih ocenjujemo približno na 36.000 EUR letno za vse občine. Izračun temelji na dejstvu, da deluje približno 50 dislociranih oddelkov vrtecev, od katerih je v 2/3 že zagotovljeno stanje, ki ga opredeljuje zakonska rešitev, to je, da je sočasnost dveh strokovnih delavcev zagotovljena v trajanju šestih ur. Zato bo finančnih učinkov zakona nastopil le v tistih občinah, ki zagotavljajo zgolj minimalen obseg sočasnosti, ki je za kombinirane oddelke že sedaj določen v obsegu petih ur. Povečanje sočasnosti za eno uro v dislociranih oddelkih, kjer tega še ni, pa kot rečeno, na globalni ravni v občinskih proračunih za ta namen predstavlja potrebno po zagotovitvi približno 36.000 sredstev EUR letno. Dejansko navedeni strošek ne predstavlja nobenih novih zaposlitev, temveč le povečan obseg dela.

Občuten prihranek, ki ga bo prinesel zakon, se bo pokazal v občinah, ki bodo zagotovile dodatne prostore za vrtce v nenamenskih objektih, za katere zakon določa, da ob že izdanem uporabnem dovoljenju ni potrebno spreminjati njihove namembnosti. Ob pričakovani oceni, da se bo število otrok v vrtcih v naslednjih treh letih zaradi povečanega števila rojstev in povečanega deleža vključevanja otrok na letni ravni povečevalo za 4 %, to pomeni, da bo potrebno zagotoviti vsako leto približno 150 novih oddelkov otrok.«

10. b člen (prostorsko načrtovanje vrtcev) Občina je dolžna pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje skladno s hierarhijo naselij na podlagi zakona, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu Občinskega prostorskega načrta. V izvedbenem delu Občinskega prostorskega načrta mora opredeliti površine, namenjene dejavnosti predšolske vzgoje.

Financiranje izgradnje vrtca je lahko predmet dogovora med občino in zasebnim partnerjem. Če se v vrtcu izvaja program javne službe, je treba v skladu z zakonodajo, ki ureja javno-zasebno partnerstvo pri ureditvi medsebojnega razmerja opredeliti čas, v katerem občina prevzame lastništvo stavbe.«

V takšnem besedilu je Vlada Republike Slovenije določila Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih in ga posredovala v zakonodajni postopek. Vlada je sprejeti predlog zakona v Državni zbor pospremila s sporočilom za javnost:

»S predlaganim zakonom se zakon dopolnjuje z novimi določbami, s katerimi se omogoča učinkovitejše zagotavljanje prostorov za potrebe vrtca. V zakon se vnaša novo določbo, s katero se lahko največ dva oddelka otrok organizirata tudi v enostanovanjski hiši ali stavbi, ki je v skladu s klasifikacijo vrste objektov uvrščena v skupino upravnih in pisarniških stavb, stavb splošnega družbenega pomena, stavb za kulturo in razvedrilo in stavb za zdravstvo, za katero je že izdano uporabno dovoljenje in zato ni potrebna sprememba namembnosti.

Predlog zakona določa tudi novo določbo, s katero se občinam nalaga obveznost prostorskega načrtovanja vrtcev pri načrtovanju dejavnosti v prostoru. S tem se bo zagotovilo pravočasno prostorsko načrtovanje vrtcev, kar je bila do sedaj pomanjkljiva praksa. Zakon pa omogoča občinam, da je lahko financiranje izgradnje vrtca predmet dogovora med občino in investitorjem.«

Zakonodajno-pravna služba je predloženi zakon proučila z vidika skladnosti z Ustavo in pravnim sistemom ter z zakonodajno tehničnega vidika in dala pripombe na 2. člena predlaganega zakona, ki jih je povzela koalicija strank v amandmaju Odbora za kulturo, šolstvo, šport in mladino.

Sprejeti Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih je dobil na opisan način besedilo pravnih norm, ki so skladne s pravnim sistemom in ki dosegajo minimum iz zakonodajno tehničnega vidika. Veljavno besedilo glasi: »10. a člen (prostori vrtca v drugih stavbah) Prostori vrtca se lahko zagotovijo tudi v stavbah, ki niso grajene za namene vrtcev, in sicer v stanovanjskih stavbah, upravnih in pisarniških stavbah, trgovskih in drugih stavbah za storitvene dejavnosti ter v stavbah splošnega družbenega pomena, če je za to stavbo že izdano uporabno dovoljenje. V takšni stavbi lahko delujeta v skladu z normativi in standardi, ki določajo prostor in opremo vrtca, največ dva oddelka otrok.

Za stavbe iz prejšnjega odstavka ni potrebna sprememba namembnosti za dejavnost predšolske vzgoje. 10. b člen (prostorsko načrtovanje vrtcev) Občina je dolžna pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu občinskega prostorskega načrta. V izvedbenem delu občinskega prostorskega načrta mora opredeliti površine, namenjene dejavnosti predšolske vzgoje.

Financiranje izgradnje vrtca je lahko predmet dogovora med občino in zasebnim partnerjem. Če se v vrtcu izvaja program javne službe, je treba v skladu s predpisi, ki urejajo javno-zasebno partnerstvo pri ureditvi medsebojnega razmerja opredeliti čas, v katerem občina prevzame lastništvo stavbe.«

Po izjavi uradnice, systemske pripravljavke predpisov na ministrstvu za okolje in prostor gre v tem primeru, za splet premis, okoliščin, ki so v nasprotju z utečenim administrativnim redom. Dolgoletna priprava predpisov v določenem resorju je pri uradniku na ravni ponotranjenega prepričanja in identifikacije s pravnim redom v resorju. Uradnik se ima v tovrstnih redkih primerih za idealista, ki se personificira s pravno državo, s sistemom pravnih norm. Institucionalizirani deležniki se v procesu oblikovanja predpisa, pred določitvijo predpisa na vladi, niso dogovorili za primerno besedilo pravne norme in so morali njihovo delo opraviti sistemci, pravniki, uradniki, v Državnem zboru republike Slovenije.

V tem primeru politike političnih strank ni zaznati. Poklicna usposobljenost uradnikov je našla, s konstruktivnim medsebojnim dialogom, pot do najustreznejših dikcij pravnih norm, do koekstistenčnosti in primerne skladnosti med zakoni različnih



resorjev. Uradniki so zaznali problem, problem je bilo potrebno rešiti v dobro države. Uradniki so usklajevanje zmogli in znali izpeljati. Uradniki so ujeti v miselne procese, njihov pogled na rešitev posameznih družbenih odnosov je drugačen, ker imajo o posameznih stvareh veliko podatkov, veliko informacij, veliko pridobljenega znanja. Kvaliteta sporazumevanja, kvaliteta sodelovanja, je odvisna od posameznika, od osebe, od uradnika.

#### **7.6.4 ZAKON O TRIGLAVSKEM NARODNEM PARKU**

Zakon o Triglavskem narodnem parku ima kar dolgo in bogato zgodovino nastajanja. Inicijativo za pripravo zakona je bila dana na Ministrstvu za okolje in prostor iz razloga, da je obstoječo zakonsko materijo potrebno prilagoditi novemu sistemskemu Zakonu o ohranjanju narave, ki je bil sprejet v letu 1999. V letu 2001 je bila s strani ministra imenovana interdisciplinarna projektna skupina, ki je pričela pripravljati Zakon o Triglavskem narodnem parku. Že takrat so se pojavili močni lokalni interesi in pobudo je prevzel poslanec, iz volilnega območja Bohinj, ki je v državnem zboru vodil iniciativo. Minister za okolje in prostor je še nedodelan Zakon o Triglavskem narodnem parku posredoval v državni zbor, prevzel pa ga je že imenovani poslanec.

Predlog Zakona o Triglavskem narodnem parku, ki je bil s strani ministrstva za okolje in prostor ocenjen za slabo pripravljenega, je šel v državnozbornsko proceduro. Nevladna strokovna javnost se je organizirala in izrazila močno nasprotovanje rešitvam iz Zakona o triglavskem narodnem parku. Poslanec je legitimnost predloga zakonskih rešitev poizkušal pridobiti na referendumu (2003) v Bohinju, vendar so ga glasovalci zavrnil. 82 % volivk in volivcev je na lokalnem referendumu odločilo, da želijo še naprej biti prostorsko umeščeni v Triglavskem narodnem parku.

V drugem branju Zakona o Triglavskem narodnem parku so nevladne organizacije preko politične stranke vladne koalicije, julija 2004 (pred državnozbornskimi volitvami) oblikovale takšno politično moč, da je bila procedura sprejemanja zakona zaustavljena. Na oblast je prišla druga politična opcija, poslancu, predlagatelju Zakona o Triglavskem narodnem parku je prenehala funkcija poslanca in predlog zakona sta prevzela poslanca iste politične opcije. Nov minister za okolje in prostor je dobil nalogo, da se pripravi nov Zakon o Triglavskem narodnem parku. Minister je

imenoval številčno komisijo strokovnjakov, županov, nevladnih organizacij, ki pa zaradi številčnosti ni imela veliko možnosti za operativno delo. Nevladne, naravovarstvene organizacije, so bile neuskklajene in delo ni dalo zelenih rezultatov.

Minister je ocenil, da je potrebno zapleteno situacijo ustrezno rešiti in je 4-im strokovnjakom poveril pripravo osnutka Zakona o Triglavskem narodnem parku. Leta 2008 je Vlada Republike Slovenije določila Zakon o Triglavskem narodnem parku in ga posredovala v državni zbor. V državnem zboru sta bila tako 2 Zakona o triglavskem narodnem parku, poslanski in od Vlade Republike Slovenije. Ker sta oba zakona pripravljali v ministrstvu za okolje in prostor, sta imela vsaj 75 % enakih rešitev. Javna obravnava vladnega Zakona o Triglavskem narodnem parku se je vršila tik pred državnoborskiimi volitvami, zato je zakon doživel usodo mirovanja.

Naslednji minister za okolje in prostor je modificiral zakon, ki je bil »parkiran« v državnem zboru in tako smo dočakali tretji predlog Zakona o Triglavskem narodnem parku. V medresorsko usklajevanje osnutka zakona so bila vključena skorajda vsa ministrstva (MF, SVLR, MKPG, MJU, MORS, MNZ, MZP ...). V javni razpravi so predlog Zakona o Triglavskem narodnem parku podprle vse politične stranke, parcialni interesi so se umaknili javnemu interesu.

Ministrstvo za okolje in prostor je na svoji spletni strani dne 12.08.2009 objavilo Predlog zakona o Triglavskem narodnem parku. Izpostavljam sedež javnega zavoda in legalizacijo objekta zgrajenega brez prostorskega dovoljenja. 36. člen (upravljanje) Predloga zakona o Triglavskem narodnem parku določa: »(5) Sedež javnega zavoda je na območju parkovne skupnosti z največ prebivalci v narodnem parku.«

Nadalje določa 75. člen istega predloga zakona določa: »(1) Za ureditev območja na Veglju iz 7. točke drugega odstavka 16. člena tega zakona je treba izdelati občinski podrobni prostorski načrt, ki vsebuje tudi pogoje sanacije. (2) Do sprejetja načrta iz prejšnjega odstavka se zadrži izvajanje 4. člena Uredbe o prostorskih ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranega prostora na območju Triglavskega narodnega parka v Občini Bohinj (Uradni list RS, št. 119/02) v delu, ki se nanaša na poseg pod zaporedno št. 1, parc. št. 944/4, k.o. Studor, gostinski lokal. (3) Postopek za

legalizacije objekta iz prejšnjega odstavka se izvede ob upoštevanju določb tega zakona in dokumentiranega stanja objekta pred nelegalnimi posegi.«

Obrazložitev o sedežu javnega zavoda je naslednja. »V zakonu se z določbo, da je sedež javnega zavoda v narodnem parku in to v občini z največ prebivalci, ki živijo v narodnem parku, delno ureja tudi praviloma nezakonska materija, ki sodi med statusne določbe pravne osebe in se ureja v aktu o ustanovitvi pravne osebe oziroma v statutu. Zadevna ureditev predstavlja uskladitev z zahtevami parkovnih lokalnih skupnosti in bo imela dodatne finančne posledice.«

Iz obrazložitve je nedvoumno izražen interes, da mora biti sedež javnega zavoda, navkljub neupravičenim stroškom, v prav določeni občini in da se mora javni zavod z Bleda seliti v sosednjo občino. Gre za pravno normo, ki je neobičajna za predpis.

Na območju Triglavskega narodnega parka je evidentiranih preko 240 objektov, ki so bili zgrajeni oz. postavljeni brez potrebnega prostorskega dovoljenja (določbe o priglasitvi del, gradbeno dovoljenje). Zakon natančno opredeljuje le enega, tistega, ki je v lasti občine.

»V naslovnem členu se ureja pravno stanje, ki bo omogočilo realizacijo izjeme iz drugega odstavka 16. člena in sicer ureditev območja na Veglju, ki zajema obstoječi gostinski objekt in igrišče ter parkirišče v njegovi neposredni bližini, pri čemer se uredijo tudi sanitarije, garderobe in igrane za potrebe kopalcev v Fužinarskem zalivu.

Ob pregledu dokumentacije, ki je bila s strani Občine Bohinj posredovana Ministrstvu za okolje in prostor, je bilo nedvoumno ugotovljeno, da je bil za objekt – gostinski lokal narejen načrt že leta 1958. Iz načrta je razviden namen »preureditev čolnarne Jenko ob Bohinjskem jezeru v okrepčevalnico ter namestitve garderobnega paviljona bodočega javnega kopališča na istem zemljiškem posestvu.« Glede na to, da je bil objekt v obsegu, kot je prikazan na načrtu, zgrajen pred 31.12. 1967, naj bi imel po 197. členu Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/02, 47/04 – v nadaljevanju ZGO-1) uporabno dovoljenje. Stavba in poslovni prostor v njem je bil v uporabi z dnem uveljavitve ZGO-1, namembnost se jim po navedenem datumu ni bistveno spremenila, zemljišče, na katerem je zgrajena, pa je na predpisan način

evidentirano v zemljiškem katastru. Nelegalno je bil zgrajen prizidek iz leta 1992, zato bi moralo biti v Uredbi o prostorskih ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranega prostora na območju Triglavskega narodnega parka v Občini Bohinj (Uradni list RS, št. 119/2002) to tudi tako obravnavano.

Pravno dejstvo pa je, da je v 4. členu zadevne Uredbe o prostorskih ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranega prostora na območju Triglavskega narodnega parka v Občini Bohinj (Uradni list RS, št. 119/2002) za ta gostinski lokal ob Bohinjskem jezeru navedeno, da spada med posege v prostor, ki jih ni možno legalizirati in je zato potrebna odstranitev objekta ter vzpostavitve v naravno stanje. Zaradi zgoraj navedenih ugotovitev je treba to stanje ustrezno urediti. Dejstvo, da je Občina Bohinj zadevne podatke, ki so vplivali na napako v zadevni uredbi, posredovala sama, na ureditev zadevnega stanja ne vpliva.

Ker je bil torej nelegalno zgrajen prizidek iz leta 1992, je utemeljeno, da se uredijo možnosti za ponovno odločanje in pogoji za ustrezno sanacijo gostinskega objekta. Upošteva se zatečeno stanje, ko je ta objekt vezan na kopalne vode in ponudbo kopalcev, je bilo ocenjeno, da je utemeljeno v sklopu sanacije objekta in pripadajočih zemljišč urediti tudi nekatere nujno potrebne zadeve in sicer zlasti sanitarije in garderobe. Pogoji sanacije se bodo določili v občinskem podrobnem prostorskem načrtu, ki bo sprejet ob upoštevanju določil naslovnega predloga zakona in dokumentiranega stanja objekta pred nelegalnimi posegi.

V zvezi s tem je treba pojasniti, da je za pripravo vseh sanacijskih PUP, kar je bilo izvorno v pristojnosti občin, veljalo Navodilo za pripravo prostorskih ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora (Uradni list RS, št. 56/93). V njem je v 2. členu kot obvezna sestavina prostorskih ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora določena med drugim tudi t.i. *evidenca posegov*. V drugem odstavku 2. člena Navodila je v 8 točkah podrobneje določena njena vsebina. V 2. točki je določeno, da evidenca vsebuje podatke o namenu, legi velikosti, zmogljivosti, komunalnih priključkih in funkciji posega. Iz popisnega lista, ki je sestavni del evidence, je razvidno, da gre v konkretnem primeru za gostinski lokal dimenzij 124,20 m<sup>2</sup>, etažnosti P+DM, bruto etažne površine 186,30 m<sup>2</sup>. Navedene podatke je zbrala občina sama na podlagi vloge investitorja za odlog prisilne izvršbe. Vlada je s

sprejemom Uredbe le uredila tisto, česar občina v predpisanem roku ni pripravila v skladu s predpisi, pri čemer je uporabila le tiste podatke o nedovoljenih posegih v prostor, ki jih je prejela od občine.«

Koalicija je na svojem sestanku dne 11.09.2009 sklenila, da se zakon »obravnavajo naprej«, koalicijski partnerji in predstavniki ministrstva pa naj razmislijo o dodatnih rešitvah za prihodnji sestanek koalicije. Razmislek je pomenil, da primera legalizacije »črne gradnje« ni bilo več v zakonu, sedež javnega zavoda pa je preživel koalicijsko partnerstvo.

Bohinjski župan je že v letu 2007 predlagal, da naj bo sedež Triglavskega narodnega parka v Bohinju in ne več na Bledu. Predlog je podprl bohinjski podžupan, poslanec DeSUS. Predsednik ene od koalicijskih strank, DeSUS in minister za okolje in prostor, je interes župana občine Bohinj v obliki naročila posredoval uradništvu ministrstva za okolje in prostor, pravna norma je bila umeščena v osnutek Zakona o Triglavskem narodnem parku.

V Zakonu o Triglavskem narodnem parku, je iz morebitnega »naročila« ministra ostal le člen, ki določa sedež zavoda Triglavski narodni park. Uradniki so sledili volji posameznikov politične stranke, ne njenemu programu, v normi, ki vsebinsko ne vpliva na koncept zakona, na vsebino predpisa. Vsled tega ni mogoče pritrditi, da je v tem primeru izkazan vpliv politične stranke na koncept, na celoto predpisa. Gre zgolj za lokalno (občinsko) prestižno vprašanje lokacije javnega zavoda Triglavski narodni park. To nima nikakršnega vpliva na koncept zakona, na uradniški pristop k urejanju razmerij v narodnem parku. Primer nadalje pokaže, da se politične stranke v vladni koaliciji že v predhodni fazi samoomejujejo in že pred zakonodajnim postopkom predlog zakona »očistijo« morebitnih nedoslednosti.

Nezdružljivost funkcije poslanca in župana je nerešljiva tematika, ki jo poiskuje urediti vsakokratni sklic državnega zbora. Sistemska napaka, kot nekateri poimenujejo dejstvo, da je med parlamentarci 53 poslank in poslancev, ki opravljajo tudi funkcijo na ravni lokalne samouprave. Na občinah, občinskih svetih je 24 županov, ki so hkrati poslanke oz. poslanci, 6 je podžupanov in 23 občinskih svetnic oz. svetnikov. V tem primeru izpostavljamo podžupana ene od slovenskih občin iz

Gorenjske in njegovega strankarskega leaderja. Zanimiva je ugotovitev, da župani kot lobi funkcionirajo poenoteno, da jih strankarska pripadnost ne omejuje, da glasujejo po lastni, županski, vesti. Prav zato se je zgodil nesmisel pri določitvi sedeža zavoda, nesmisel v smeri negospodarnosti. Trenutni sedež zavoda je na Bledu, v poslovni zgradbi, ki je na nadvse primerni lokaciji za notranje uporabnike kot za predstavnost navzven. Navkljub temu veljavni Zakon o Triglavskem narodnem parku določa sedež drugje.

## 7.7 VPLIV JAVNOSTI NA VSEBINO NORME

Eden od pomembnih elementov demokratizacije družbe so javnosti. Država mora vzpostaviti možnosti, deklarativne in normativne, da državljani ustvarjajo in izmenjujejo sporočila v medsebojnem komuniciranju in da na ta način dobijo možnosti sodelovanja, participacije, pri uresničevanju lastnih posamičnih in skupnih interesov. Javno mnenje, oblikovano v tiskanih in v virtualni obliki, se povečuje možnost sodelovanja državljanov, civilnih skupin, v javnem diskurzu.

Državljanke in državljani, fizične in pravne osebe, imajo možnost udeležbe<sup>48</sup> pri oblikovanju predpisa. Na ravni ministrstva, na ravni izvršne oblasti, je ta možnost podana s povabilom na javno obravnavo osnutka predloga predpisa. Koliko je možnosti participacije in politične enakosti<sup>49</sup> s predlagateljem zakona? Na to vprašanje je z dokumentacijo težko relevantno odgovoriti. Uradništvo ima strokovno pristojnost, ni mu jo potrebno vsakokrat braniti pred dvomi in strokovne in laične javnosti, čeprav so lahko povratne informacije v smeri njegove togosti in neprožnosti za sprejemanje in odobravanje sugestij javnosti.

Ocena o tem, ali je javnosti zadosti ali jo je preveč ali jo je premalo ali so dobrodošle, so med uradniki različne. V procesu nastajanja predpisa je časa za kvalitetno analizo in zatem pripravo predpisa vedno premalo. Vsled tega se postavlja pod vprašaj javnosti, ki jih razdelimo na:

---

<sup>48</sup> »Koalicijski partnerji se bomo zavzemali za javno upravo, ki bo delovala po načelih dobrega upravljanja. Zavezuje se, da bomo pri pripravi predpisov zagotovili sodelovanje javnosti, in sicer tako, da bodo ministri vsak predpis javno objavili na spletu in obvestili javnost o njegovi pripravi, da bodo pripombe obravnavali in nanje pisno dogovorili, v času mandata pa bomo sprejeli zakon o sodelovanju javnosti pri pripravi predpisov in tak način sodelovanja z javnostjo pri oblikovanju politik institucionalizirali. Določili bomo postopke in vrste dokumentov, ki morajo biti podvrženi presoji in pripombam javnosti. Poleg zakonitosti, odprtosti in preglednosti mora pri pripravi predpisov, strategij in javnih politik biti zagotovljeno tudi sodelovanje državljanov. Dokumenti v pripravi bodo podprti z analizo učinkov, zagotovljen bo ustrezen časovni okvir javne razprave. Koalicijski partnerji se ne bomo zadovoljili le z učinkovito e-upravo, ampak bo njen cilj poglobljanje e-participacije in e-demokracije.« (Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi RS za mandat 2008 – 2012, str. 45, 46)

<sup>49</sup> Berg v svoji študiji o večinskem načelu (1965) razlikuje tri variante pojma politične enakosti:

- enakost participacije, enakost pri udeležnosti v postopku
- enakost vpliva na izid, kontrola nad dejavniki, ki vplivajo na izid postopka
- vsak državljan ima enak vpliv na izid, ki pa nekatere resnično veliko močnejše prizadene kot druge (Berg v Offe 1985, 210).

- širše javnosti; poziv vsem, preko spletne strani ministrstva na sodelovanje v procesu oblikovanja predpisa;
- strokovne javnosti; reflektirajo določen interes, od njih je mogoče pričakovati argumentirane in strokovno pripravljene predloge, obnašajo se tržno in v predpisu vidijo vpliv predpisa na njihovo poslovanje;
- civilne iniciative; parcialne interese želijo posplošiti in jim dati značaj javnega interesa;
- vplivne posameznike; ekologi, arhitekti, ki jih mediji poznajo in se na njih obračajo za predstavitev mnenja.

Po Resoluciji o normativni dejavnosti je v prihodnje pričakovati več sodelovanja širše javnosti, večjo participaciji državljanek in državljanov pri snovanju predpisa. Trenutni odziv na povabila prek spleta ministrstva ni ravno vzpodbuden. Več je vključevanja preko različnih zbornic (arhitektura, inženirji, posameznih vplivnih javno mnenjskih akterjev) in tu so tudi pričakovanja pripravljavca predpisa večja. Upoštevanje predlogov grede tako v prid same stroke kot tudi zagotavljanja socialno strokovnega miru.



## **8 SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA TEZE**

Predmet filozofskega razpravljanja so tudi temeljna vprašanja funkcioniranja državne uprave. Naloga filozofije je, da predmet raziskovanja sistematično proučuje in razlaga bistvena vprašanja, v našem primeru politično filozofijo uradništva. Naloga politične filozofije je, da se odziva na odprta vprašanja, da odpira nova vprašanja v razmerju: državljan – država, državni organi med seboj, razmerja med vsemi tremi vejami oblasti. Politična filozofija se odziva na nove probleme, ki jih prinaša čas, prostor v katerem živimo, na posamezne družbene statuse. Filozofijo vedno spremlja dvom o tem ali so stvari zares takšne kot se nam zdijo, da so. Tako politična filozofija postane praktična, izhaja iz empirije in daje izhodišča za drugačna ravnanja.

V filozofiji si izberemo celovit predmet našega raziskovanja. Nobena znanost se ne more izogniti iskanju odgovorov na temeljna ali zgolj izhodiščna vprašanja, na vprašanja in o njegovih pomenih za človeka ter za njegovo mesto v družbi. Dokončnega odgovora o tem ni, saj je temeljno vprašanje, kako predmet raziskovanja zastaviti, kako ga spoznavati in kako iskati posamezne odgovore.

Filozofija, ki je povezana z izkustvom, je lahko povezana z določeno logiko, kar pa je lahko arbitrarno in nas lahko uporaba povsem določene logike zavede. Pomembno je, da se tega zavedamo in da nas to zavedanje spremlja skozi celotno raziskavo problema. Filozofija se ukvarja z vrednotami, kar pomembno dopolnjuje vedenje o politični filozofiji, njeno proučevanje pa ne more obstati zgolj v akademski sferi proučevanja. Politiko lahko opredelimo kot večščino, ki družbene silnice pretvori v pravne norme. Te družbene tendence se za svoje priznanje preoblikujejo v pravne norme, ki so formalizirana oblika udejanja programov političnih strank.

Doktorska disertacija je zasnovana in utemeljena na:

- zgodovini politične misli,
- raziskovanju zgodovine filozofije svetovalcev vladarjev in uradništva,
- povezavi post moderne filozofije s sodobnimi družboslovnimi vedami s področja upravljanja države,

- novih razmislekih političnega v globalnem svetu ob zlomu morale, pravičnosti in razumne razsodnosti,
- zahodni, kontinentalni tradicionalistični evropski misli, ki drugače koncipira oblast in odnos do oblasti ter v novem času doživlja drugačno artikulacijo pojma države,
- postmoderne državi, ki naj ponovno postane država blaginje, intervencionistična država (welfare state),
- na empiričnih spoznanjih ravnanja uradnikov.

Politična filozofija je filozofija natančno določenega časa in političnega trenutka. Filozofija in politična filozofija sta v posameznih zgodovinskih obdobjih zaznamovali uradništvo; intelektualce, ki so imeli dolžnost, da svetujejo prvim državnikom pri njihovih vsakodnevnih političnih odločitvah. Filozofija je bila v neposredni korelaciji s politiko časa, s politiko različnih vladarjev v različnih družbenih sistemih. Skupne zgodovinske, družbene, geografske korenine so del skupne in univerzalne misli. Slovenija je tako vpeta v del kontinentalne Evrope (v Srednjo Evropo), ki ima relativno močan pridihi kulture Zahodnega Balkana in rahel vpliv senzibilnega Sredozemlja.

Moderna država, s konceptom države z aparatom za izvajanje oblastnih nalog, je nastala v 17. in 18. stoletju, v času prosvetljenih absolutističnih monarhov. Da so vladarji lahko vzpostavili dejansko obvladovanje celotnega območja države, so morali vzpostaviti profesionalno uradniško upravo in vzpostaviti prosvetljeno politiko upravljanja države. Sprva je uprava delala po navodilih vladarja, bila je strokovno ozka v smislu uporabe različnih znanosti. Ni bila vezana na pravne norme, delo pa so opravljali pretežno pravniki.

Uradništvo, državna uprava, ima svojo predhodnico v policiji 18. stoletja, ki je bila neposredno pod ingerenco prosvetljenega absolutista, vladarja in ni bila vezana na predpise. V 19. stoletju postane državna uprava samostojna državna funkcija v sistemu države, organizirane po načelu delitve oblasti. Tej upravi, ki jo je zaznamovalo načelo zakonitosti, sledi uprava, upravljavska funkcija države, ki se navezuje na javni interes. Ločitev politik političnih strank in uprave ni bila nikoli izvedena, saj transparentna ločitev politike in uprave pravzaprav ni mogoča.

Po francoski revoluciji, na začetku liberalnega kapitalizma, je bila država upravljana po prvih klasičnih resorjih oblasti: finance, pravosodje, obramba, notranje zadeve. Izvršilna oblast se je dejansko organizirala po načelu delitve oblasti (zakonodajna, izvršilna in sodna), temeljno načelo uprave je bilo načelo zakonitosti. Država sama je vezana na predpise, državljani se morajo ravnati po pravilih določenih z zakoni, državljani imajo možnost uporabe pravnih sredstev nasproti države. Dela in naloge so izvajali pravniki.

Nič pa se ne ureja samo po sebi, nič se ne ureja samodejno (*laissez faire – laisser passer*), zato je država prisiljena poseči v gospodarstvo, v vse javne sfere, država je pričela intervenirati in zagotavljati javne storitve. Država je dobila javno upravo, proizvajala je vedno večjo količino javnih storitev, za kar so uradniki potrebovali ne samo pravna znanja, ampak tudi znanja s področja ekonomije, sociologije, politologije, tehničnih znanosti, torej heterogena in interdisciplinarna znanja. Znanja o državi, o organizaciji njenih organov, služb, uradov, njihovih nalogah, sredstvih, metodah dela, hierarhični organiziranosti, pooblastilih, postopkih, na katere so vezani pri odločanju so znanja, ki se jih pričakuje od uradnikov.

Vzhodnoevropske države so do začetka devetdesetih let, iz politično sistemskih razlogov, imele povsem različen in drugačen položaj javne uprave. Ta položaj je izhajal iz enotnosti oblasti, uradništvo je bilo manj potreben tehnični privesek politike, s tem da so bile povratne informacije s strani uporabnikov zanemarljive. V upravi ni bila prepoznana samostojnost, zato je prihajalo do razhajanja med politiko in pričakovano strokovno funkcioniranje države, saj je bilo uradništvo zgolj samoumevna administracija. Nepriznavanje strokovne uprave, upravnega podsistema, je slabilo funkcioniranje oblasti.

Filozofija uradništva se skozi čas ni bistveno spreminjala. V politični filozofiji uradništva je zaznati uradnika posameznika, njegov vrednotni prispevek in sinergični vpliv nanj v obliki:

- državne ureditve, družbenega reda,
- javnega interesa (vezan na vlade in njihove politike),

- družbene vrednote (etika, politična kultura),
- ideologije (ideje o sprejemljivi družbi).

Politična filozofija uradništva je poseben način mišljenja ljudi, ki delajo na področju instrumentalnega urejanja družbenih odnosov. Uradniki opravljajo delo za vsakokratno oblast, za vsakokratnega vladarja v različnih državah, z različno demokracijo, z različnim državnim ustrojem. Uradništvo diha drugače, ima svoje zakonitosti, ima različne premise od drugih poklicev. V empiričnem delu je pri analizi posameznih primerov oblikovanja zakonov nedvomno izkazano, da politična filozofija uradništva, uradniški ponotranjeni svet mišljenja in izražanja, dejansko deluje in da je vpliv političnih strank, interesnih skupin, lobijev v procesu nastajanja predpisa, do sprejema na vladi, neznaten. Uradniki zastavljajo koncepte za različna problemska polja drugače kot ostali, pri vplivu na vsebino predpisa, deležniki. Politična filozofija uradništva je uradniška identiteta, je poklicni del uradnikove zavesti.

Državna uprava odloča v skladu s svojimi pristojnostmi o zadevah, za katere ima pooblastilo za reševanje, na podlagi strokovnih elementov za odločanje, poleg tega pa zagotavlja strokovna gradiva, normativne akte za državne organe, za ministrstvo, za vlado in za državni zbor. Pri tem uporablja vse obstoječe informacijske tokove s smislu povratnih informacij pri izvrševanju zakonov in podzakonskih aktov. Učinkovitost upravljanja je mogoča le ob integraciji organizacijskih, kadrovskih in informacijskih elementov. E-uprava, projektne pisarne, procesno delo z uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije se postopoma uveljavlja v državni upravi.

Predstava o uradništvu se prične z uradništvom, ki ima profesionalno »hrbtenico« in ki je etična, ki ima enak odnos do vseh svojih uporabnikov. Doseganje ravnotežja med politiko in upravo, med politiko in stroko, ki bo šla v smer kvalitetnega izvajanja javnih storitev, je cilj vsakokratne oblasti. Odnosi v upravi, ki se sami po sebi, s spremembo družbenega reda, niso spremenili, vplivajo na kakovost uprave kot enega od podsistemov države.

Osebnostna raven uradnika, ponotranjenje s predpisom, ki ga snuje, personalizacija s pravno državo se sooči z usmeritvami funkcionarja, politika, in se »poruši«, ko se politiki dogovorijo za drugačno dikcijo norme. Uradnik ne sprejema navodila

funkcionarjev, ki niso v konceptu predpisa, ki niso konsistentna s celoto predpisa in posledično niso skladna z drugimi predpisi. Država je vodena tako, da politiko dobijo na splošnih volitvah zaupanje volivcev, da dobijo mandat za vodenje države, za vodenje posameznih resorjev. Ob tem pa nikoli ni vprašanje kdo vlada: ali funkcionarji ali uradniki. Vprašanje je kako in na kakšen način prelitati načrtovano upravljanje države v pravne predpise, v dejansko upravljanje države.

Vse večji delež dobrin proizvaja država. Državljanke in državljani so odvisni od neposrednih odločitev države, zato se o dobrinah odvijajo v javnosti polemike, preko lobijev, interesnih skupin. Lahko obstaja vtis, da je bila dejanska odločitev sprejeta kje drugje in da je uprava samo formalizirala to odločitev in ji dala pečat zakonitosti. Kdo so pravi akterji, kdo so odločujoči nosilci politične in gospodarske moči niti ne vemo. Odločajo tisti, ki so predstavniki določenih družbenih interesov. Družbene interese ne ustvarja uradništvo, ampak interesne skupine. Uradništvo javni interes razpozna v podobi predpisa, ki ga deklarativno sprejme, obliko javnega interesa, predstavniški organ.

Javni interes je institucionalno vezan na državo, na pravni red, na izvajanje politične oblasti s pravnimi normami. Za razliko od splošnega interesa je javni interes vezan na državo, na prisilna sredstva države. Splošni interes je vezan na posamični interes, vendar splošni interes ni skupek posamičnih interesov, ampak se nanaša na uresničevanje določene skupne družbene vrednote. Posameznik ve, kaj so njegove vrednote, kaj je spekter njegovih vrednot in se v družbi navezuje na podobne interese s ciljem, da jih lahko uresniči. Vrednote posameznika so vrednote njega samega, vrednote, ki jih pridobi z vzgojo in izobraževanjem, sestavljajo jih vrednote iz življenja v določenem družbenem okolju, vrednote kulture skupnosti, kamor sodi tudi politična kultura.

Družba je strukturirana po statusih poklicev, po položaju v družbi in po priznani časti, ki pritiče določenim poklicem in je omejena z več ali manj jasnimi etičnimi kodeksi, pravili ravnanja in spoštovanja posameznih skupin. Eden od socioloških statusov v strukturi družbe je uradništvo. Uradnikovo delovanje je determinirano s položajem v družbi, s spolom, s starši in z njihovimi starši, vse to pa implementirano z univerzalno privolitvijo, da so storitve uradnikov podrejene in neusmiljeno avtoritativno

uveljavljene s pravili, ki predpisujejo vsa ravnanja in vsa postopanja za vse splošne primere, tudi takšne, ki so za posameznike manj sprejemljivi, pa vendar temelječi na zaupanju v pravično rešitev.

Dejansko so uradniki ujetniki zatečenega stanja, ujetniki vrednotnega okvira prostora v katerem živijo (korporativizem – samoupravljanje – gradualizem). Čeprav v državi pride do dogovora o razvojnih vizijah, pa do splošnega soglasja o temeljnih vrednotah ni. Predstavniki večine družbenih interesov, družbenih skupin, storijo vse, da se dogovarjajo in da dogovorijo čim boljši status zase, za posamezno skupino. Navkljub temu kritičnemu pogledu je do socialne stratifikacije, do novega vrednotenja poklicev, s plačno reformo prišlo. Največji motivator dela so plače. Plačevanja dela mora biti v državni upravi takšno, da, v zameno za lojalnost, ustvarja pogoje za stalnost, stabilnost in za sledenje javnemu interesu.

Napad na socialni status javnega uslužbenca v podsistemu, v smislu vrednotenja dela, se izkazuje kot napad na sistem sam. Ves trud in napor uradnikov je usmerjen v ohranitev obstoječih pravil, privilegijev in bonitet ter v to, da se s podsistemom nič ne dogodi. Eno od pravil, ki jih pogosto zaslediš v državni upravi je, da delaj natančno in dovolj počasi, da se nikomur ne zameriš, ker bi nasprotno lahko dokazal, da je življenjski problem mogoče rešiti v zakonsko pričakovanem okviru in roku. Demotiviranost v smislu povečevanja blagostanja, v solidarnosti utemeljene filozofije lagodnega življenja, (ne)dela, nam je ostala kot pomembna vrednota preteklega družbenega sistema, ki je vezana na približno enako plačilo za približno enako določene življenjske potrebe, ko uspešnost posameznika ni bila pomembna vrednota. Socialna egalitarnost, socialna enakost in zadovoljevanje osnovnih potreb, izogibanje potrošniški družbi, se umika drugačni, postsocialistični, slojevitosti družbe.

Ločevanje političnega in upravnega ustroja na ravni ministrstva ni mogoče povsem natančno definirati. Politični del je nedvomno vlada, v nadaljevanju pa ministri, ki so člani vlade. Ministri politično vodijo posamezne resorje. Strokovnost za področje, ki ga minister pokriva ni nujna, manageriranje pa omogoča lažje in boljše opravljanje funkcije. »Strokovni« del predstavlja uprava, njen upravni ustroj, od direktorjev direktoriatov, uradov po hierarhiji navzdol. Za strokovno funkcioniranje uprave je odgovoren državni sekretar, ki je tudi funkcionar, politik, ki je strokovnjak na

specifičnih področjih, na področjih resorja. Politična intervencija funkcionarja je povsem legalna, čeprav ima pogosto negativno konotacijo v smislu, da minister obljubi, uradniki pa naj obljubi dajo zakonsko prepoznaven okvir.

Upravni aparat je del izvršilne oblasti, je kot strokovni pripravljavec politik, predpisov, na ministrstvu. Uprava ni samo izvajalka sprejetih politik državnega zbora in vlade, ampak mora pri izvajanju politik stalno spremljati in generirati povratne informacije o izvajanju politik, kar pomeni da sugerira nove politike, nove odločitve na podlagi prakse obstoječih politik. Razumevanje razmerja med politiko in uradništvom pomeni razumevanje pozicije funkcionarja nasproti pozicije uradnika. Na eni strani je politična odgovornost nosilcev političnih funkcij, na drugi strani pa strokovna (profesionalna) odgovornost uslužbencev javne uprave, uradništva.

Uradništvo je od svojega nastanka postavljeno v hierarhični odnos in to se tudi v času informacijskih tehnologij ni spremenilo. Spreminja se le narava hierarhij, hierarhije so vse bolj sofisticirane, in se glede na politično kulturo spreminjajo. Človeška narava nam daje občutek za etiko, za moralo, za socialne pristope, nenazadnje za življenje v povsem določeni (prostorsko umeščeni) družbi. Poglobljene razprave o pravicah, pravičnosti, enakosti in morali so prisotne v vseh družbah od antike do moderne. Po človeški naravi smo ljudje razumna bitja, razumnost koristi, če jo uporabljaš, če jo razvijaš, če jo dopolnjuješ. Razum in sposobnost moralnih odločitev je edinstvena človeška značilnost, ki opravičuje človekove namene in potrebe. Uradnik pri oblikovanju politik, pri odločanju, ne more izključiti svojega vrednotnega prepričanja, ki je lahko blizu ali daleč od prepričanja vladajoče politične opcije. Vendar svojih vrednotnih, političnih, prepričanj ne sme postaviti pred javni interes, pred dobro države. Dojemanje pravne norme, razlaga pravne norme, je miselni proces, ki je vedno uokvirjen z vrednotami.

Prepoznavnost uradništva, zunanja odslikava pojma uradništva je predstavljena s človekom, ki se sklicuje na zakon. Pogost odgovor uradništva je, da tako pač določa zakon, uradniki poslujejo na podlagi pooblastil iz zakona. Uradništvo je prav zato pogosto prepoznamo kot rigidno. Resorji so hierarhično in centralizirano postavljeni in vodeni. Sistem mora funkcionirati ne glede na menjave politične oblasti.

Zanesljivost uradniškega sistema je v njegovi organiziranosti, v stalnosti in v posebnostih (lojalnost, javni interes), od drugačnosti do drugih sektorjev.

Odnos med javnim in zasebnim, koliko zasebnega v javnem je predmet znanstvene raziskave preteklega stoletja. Koncept javnega managementa, koncept drugačnega poslovanja državnih organov, je v empiriji ponovno dal odgovor, da razlike med javnim in zasebnim obstajajo in da zasebno, navkljub spremenjeni vlogi države v moderni družbi (liberalizem), ni našlo znanstveno pričakovanega mesta v javnem, v državni upravi. Rezultati dela, učinkovitost dela uradnikov pri zahtevnih in zapletenih odločitvah ni mogoče eksplicitno meriti. Spremenjeno okolje prav tako zahteva druga znanja, drugo izobrazbo, ne samo izobrazbo s področja družboslovja.

Vse več uradniških opravil se izvaja izven državnega organa. Težave outsourcinga, produkte zasebnega sektorja, je ravno v tem, da je v njih vgrajena zasebniška, do državne uprave nekompatibilna profitna miselnost. Produkti posameznih inštitutov niso pripravljene tako, da bi šli lahko skozi uradniško strokovno preveritev. Vedno jih je potrebno popraviti, dopolniti, jih obogatiti z empiričnimi spoznanji uradniške stroke in to ne samo nomotehnično, ampak tudi po vsebini. V gradivih inštitutov je pogrešana miselnost uradništva, miselnost in cilji države, pogrešana je politična filozofija uradništva.

Novo javne storitve, prepoznani vplivi civilnih iniciativ, skupinskih interesov, daje teoretske odgovore o tem, kako naj državna struktura ravna v postmoderne državi. Slovenija ima ravno pri tem, pri tankočutnem prisluhu posameznim interesom, združenih v skupinski interes, in organiziranih v civilne iniciative, številne izkušnje. Pri upravnem odločanju je poleg pritiska partikularnih interesov, mednje sodijo tudi morebitne intervencije političnih strank, še nekaj drugih ovir. Nezaupanje do uradništva se odraža v bojzani za sprejemanje odločitev. Vsi elementi za sprejem odločitve so dani, odločitve pa ni, z odločitvijo se čaka. Le to se navezuje na mnenjske ocene, da uradništvo ni spoštovan poklic. Spoštovanje poklica ni dano samo po sebi. Spoštovanje poklica se ne da zaukazati, do njega, do pomena poklica, mora priti predhodno, v izobraževalnem sistemu, v dodiplomskem študiju.



V socialističnem samoupravnem družbenem redu so bile vse odločitve kolektivne. Državni organi so bili kolektivno vodeni. Posameznik ni bil izpostavljen z imenom in priimkom, v ednini (jaz), ampak kot uslužbenec kolektivnega organa (mi). V prehodu iz mi v jaz je nastala mišljenjska vrzel. Odgovornost za odločitve ni več kolektivna, ampak individualna. V ospredju je uradnik, uradnik z imenom in priimkom. Uradniki v tem prehodnem obdobju s težavo sprejemajo odločitve, neradi odločajo v arbitrarnih vprašanjih, njihovo neodločanje pa je navzven razpoznavno tudi v slabih praksah. (Ne)odločitve so odraz zavestnih in nezavestnih ovir, ki izhajajo iz politične kulture današnjega časa, iz razgradnje občutka za sprejemanje logičnih in zdravorazumskih odločitev.

Čeprav obstaja v strokovni javnosti, pa tudi v laični javnosti, prepričanje, da v državni upravi politika političnih strank močno prevladuje nad strokovno avtonomijo uradnikov, tako pri oblikovanju politik ministrstva, kot pri posamičnih upravnih odločitvah, pa dejanski vpogled v državno upravo ne potrjuje tega mišljenja. Informacijska družba, družba 21. stoletja, vsakodnevno preko različnih medijev predstavlja, komentira, upravne odločitve. Pri odgovorih uradnikov je čutiti samostojnost, strokovno avtonomijo, ki pogosto v javnosti dobiva predznak arogantnosti, celo ignorance in samozadostnosti. Pritiski javnosti, pritiski civilnih iniciativ, parcialnih interesov, so postavljeni nasproti strokovni avtoriteti uradništva. V produktih uradništva je pomembna osebna raven, v smislu ponotranjenja s predpisom; v prepričanju, da uradništvo dela v javnem interesu, za dobro države.

Negativna oznaka uradnika kot birokrata, ki je skorajda nepotreben poklic, je pričujoča stalnica tudi v sodobni slovenski družbi. Uradniki nimajo občutka, da so spoštovani, da imajo ugled, čeprav se jim prizna znanja, usposobljenost. V ministrstva prihajajo ljudje iz vsepovsod: zasebnega, javnega sektorja, gospodarstva, zbornic, inštitutov in nimajo identitete uradništva. Uradniki bi morali biti ponosni na svoje delo, na svoj poklic, s svojim delom morajo biti zadovoljni in to zadovoljstvo morajo čutiti drugi uradniki in funkcionarji, njihovi sodelavci in uporabniki njihovih javnih storitev. Delati bi morali z veseljem, imeti bi morali občutek koristnosti, ne pa da »samo« hodijo v službo in poslušajo javnosti o tem, da malo delajo. Izobraževanja za poklic uradnika ni. Ni specializiranega univerzitetnega študija za poklic uradnika, za lojalnega uradnika, za ponosnega uradnika, za strokovnega uradnika, ki ima

vseskozi pred seboj javni interes, ni izobraževanja za strokovno avtonomnega uradnika, za izvajanje predpisov suverenega uradnika.

Ločevati stroko s predznakom politične stranke in stroko uradnikov državnih organov je brezpredmetno z vidika deljenja stroke. Vprašanje o strokovnosti ni zgolj vprašanje, ali je človek manj strokoven, ker je član politične stranke ali je bolj strokoven, če ni član politične stranke in je hkrati uradnik. Politizacijo državne uprave je potrebno razumeti v smislu umeščanja politikov – strokovnjakov na najvišja funkcionarska mesta v hierarhiji državne uprave, pri političnem upravljanju države, ne pa pri operacionalizaciji vladanja, z umeščanjem politikov, položajnih uradnikov, med karijerne uradnike. Uradništvo praviloma enako razmišlja pod vsako oblastjo, pod vsako vladno koalicijo. Uradništvo je soodvisno od družbenega reda. Uradništvo se ne spreminja po novih paradigmah javne uprave, katerih cilj je obvladovanje in vodenje, manageriranje organov državne uprave. Javna uprava, uradništvo, je velikega pomena za kakovost življenja v skupnosti, za participativno demokracijo, za najvišje dobro.

## 9 LITERATURA, VIRI

1. Adam, Andrej. 2005. *Mar se Marx ni motil?* Dostopno prek: [http://www.zofijini.net/mediji\\_marx.html](http://www.zofijini.net/mediji_marx.html) (14.02.2010).
2. Andoljšek, Žiga. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: GV Izobraževanje.
3. Aristotel. 1984. *Politika*. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.
4. Armstrong, Michael. 1996. *A Handbook of Personne Management Practice*, 6th Edition. London: Kogan Page Limited.
5. Avineri, Shlomo in deShalit, Avner. 2004. *Komunitarizem in individualizem*. Ljubljana: Založba Sophia.
6. Balibar, Etienne. 2006. *Lockova iznajdba zavesti*. Ljubljana: Krtina.
7. Badiou, Alain. 2004. *Ali je mogoče misliti politiko? Manifest za filozofijo*. Ljubljana : Zbirka Philosophica – Prizma.
8. Barnes, Jonathan. 1999. *Aristotel*. Šentilj: Založba Aristej.
9. Bergson, Henri. 1989. *Dva izvora morala i religije*. Novi Sad: Knjižna zajednica.
10. Bernard, Vojko. 2008. *Nordijski center*. Dostopno prek: [http://www.pozitivke.net/article.php/Vplivi\\_TNP\\_Gradnja\\_Nordijskega\\_Centra/print%20](http://www.pozitivke.net/article.php/Vplivi_TNP_Gradnja_Nordijskega_Centra/print%20) (12.09.2010).
11. Bezes, Philippe. 2001. *Bureaucrats and Politicians in the Politics of Administrative Reforms in France (1988 – 1997), Administrative Reform*, Edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. London: Routledge.
12. Bibič, Adolf. 1981. *Interesi in politika*. Ljubljana: Delavska enotnost.
13. Blaznik, Ferdinand. 2009. *Pogled na reformo državne uprave z ravni upravne enote*, Dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
14. Brezovšek, Marjan. 1997. *Upravna kultura v Sloveniji*. Politološki dnevi, str. 175 – 187. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
15. Brezovšek, Marjan. 2000. *Kako do zanesljive uprave*. Teorija in praksa. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.
16. Brezovšek, Marjan. 2007. *Democratic Praxis in Slovenia, Democracy and Culture*. Plzen: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čenek.

17. Cerar, Miro. 2001. *(I)racionalnost modernega prava*. Ljubljana: Boneks založba.
18. Cooper, J. Phillip. 1996. *Understanding What the Law Says About Administrative Responsibility*, Handbook of public Administration, edited by Perry L. James. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
19. Delo. 2009. *V Planici gradijo po domače*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/94405> (12.09.2010).
20. Denhardt, J. Vinzant, B. Robert B. 2007. *The New Public Service*, M. E. Sharpe, Inc.
21. Descartes, Rene. 1957. *Razprava o metodi*. Ljubljana: Slovenska matica.
22. Državni portal Republike Slovenije. 2010. *Storitve javne uprave za državljane*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/> (15.04.2010).
23. Državni zbor Republike Slovenije. 2010. *Poročilo Odbora za kulturo, šport in mladino k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&sb=2&sd=0&o=50&unid=PUB|56EE7B10EF61101BC12576FF004D645E> (16.08.2010).
24. Engels, Friedrich. 1977. *Principi komunizma*. Mostar: IKP Prva književna komuna.
25. Falconer, Peter K. 1997. *The New Public Management: Principles and Practice in the UK*, Javna uprava 33, str. 85-108, Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
26. Feketija, Igor. 2003. *Koncept tržne družbe v delih Karla Polanyija*. Dostopno prek: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/u\\_diplome/feketija977.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/feketija977.pdf) (14.20.2010).
27. Flajšman, Božidar. 2008. *Pet minut demokracije*. Ljubljana : Liberalna akademija.
28. Frederickson, H. George. 1980. *New Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
29. Gramsci, Antonio. 1974. *Izbrana dela*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
30. Gregory, Robert. 2002. *Accountability in Modern Government*, Handbook of Public Administration, Edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. London: Sage Publications Ltd.
31. Heady, Ferrel. 2001. *Public administration: A comparative perspective*. Sixth Edition. Boca Raton, FL.: CRC Press, Taylor and Francis Group.

32. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 1981. *Politički i pravni spisi*. Beograd: Nolit.
33. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 1991. *Znanost logike*, Zbirka Analecta. Ljubljana: Društvo za teoretsko psihoanalizo.
34. Heidegger, Martin. 1995. *Konec filozofije in naloga mišljenja*. Ljubljana: Phainomena.
35. Hennis, Wilhelm. 1983. *Politika i praktička filozofija*. Beograd: Nolit.
36. Hobbes, Thomas. 1961. *Levijitan*. Beograd: Kultura.
37. Hollis, Martin. 2002. *Filozofija družbene vede*. Maribor: Založba Aristej.
38. Hume, David. 1988. *Iztraživanje o ljudskom razumu*. Zagreb: Naprijed.
39. Igličar, Albin. 1991. *Teme iz sociologije prava*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
40. Igličar, Albin. 1997. *Zakonodaja državnega zbora – sredstvo demokracije in vladanja. Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*. Ljubljana: Politološko društvo.
41. Igličar, Albin. 2008. *Pravna in politična kultura s poudarkom na slovenskih razmerah*, Revija Podjetje in delo. Ljubljana: GV Založba.
42. Igličar, Albin. 2004. *Zakonodajni procesi z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
43. Janžekovič, Janez. 1981. *Filozofski leksikon*. Celje: Mohorjeva družba.
44. Kettl, F. Donald. 1996. *Governing at the Millennium*, Handbook of public Administration, edited by Perry L. James. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
45. Khademian, Anna M.. 1996. *Developing Effective Relations with Legislatures*, Handbook of public Administration, edited by Perry L. James. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
46. Kohn, Marek. 2005. *What Scientists Think*, edited by Stangdroom, Jeremy. London: Routledge.
47. Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008- 2012. 2008. *Uveljavitev odgovornosti za spremembe*. (6. november 2008).
48. Kraemer, L. Kenneth. 1996. *Managing Information Systems*, Handbook of public Administration, edited by Perry L. James. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

49. Lewin, Leif. 2007. *Democratic Accountability*. London: Harvard University Press.
50. Lewis, Carol W., Catron, Bayard L..1996. *Professional Standards and Ethics*, Handbook of public Administration, edited by Perry L. James. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
51. Liberalna demokracija Slovenije. 2008. *Prihodnost je v dobrih ljudeh in mladih očeh*. Dostopno prek: <http://www.lids.si/si/program/> (16.04.2010).
52. Locke, John. 1978. *Dve razprave o vladi*. Beograd: Mladost.
53. Lovska zveza Slovenije. 2009. *Mnenje o spremembah Zakona o divjadi in lovstvu*. Dostopno prek: <http://www.lids.si/si/skupine/lovci/> (23.08.2010).
54. Lukšič, Igor. 1997. *Političnost politične kulture*. V: Brezovšek, Marjan (ur.). *Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji* : zbornik referatov, str. 269-280. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
55. Lukšič, Igor. 1997. *Moralnost v politični kulturi*. V: RUS, Vojan (ur.). *Etika in morala v sodobni družbi* : zbornik: Društvo T. G. Masaryk za filozofsko antropologijo, etiko ter za humanistične in družbene vede, str. 199-206. Ljubljana: Anthropolos.
56. Lukšič, Igor. 2006. *Politična kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
57. Machiavelli, Niccolo. 1966. *Vladar*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
58. Machiavelli, Niccolo. 2003. *Politika in morala*. Ljubljana: Slovenska matica.
59. Marquand, David. 2000. *A Tale of Three Karls: Marx, Popper, Polanyi and Post Socialist Europe, Philosophy and Public Affairs*, edited by John Haldane. Cambridge: Cambridge University Press.
60. Marx, Karl. 1980. *Kritika Hegela*. Beograd: Izdavačka radna orgaizacija Rad.
61. Mastnak, Miro. 1983. *Uvod v razumevanje razvoja in strukture družbe*. Maribor: Višja pravna šola.
62. Mill, John Stuart. 2003. *Utilitarizem in svoboda*. Ljubljana: Krtina.
63. Mill, John Stuart. 2007. *Izabrani politički spisi*. Zagreb: Informator.
64. Miller, David. 2003. *Political Philosophy. A Very Short Introduction*. New York: Oxford university Press Inc.
65. Ministrstvo za javno upravo. 2006. *Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/pomembni\\_dokumenti/e\\_](http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/e_)

- uprava\_in\_upravni\_procesi/e\_uprava\_in\_upravni\_procesi\_strategije/  
(15.03.2010).
66. Ministrstvo za javno upravo. 2005. *Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami*. Dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/STRATEGIJA\\_VLADE\\_RS\\_ZA\\_Z\\_NVO.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/STRATEGIJA_VLADE_RS_ZA_Z_NVO.pdf) (15.03.2010).
  67. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. 2004. *Program dela Urada za organizacijo in razvoj uprave 2004*. Dostopno prek:  
[http://www.fu.uni-lj.si/personal/iztokr/ZDIJZ%20Katalog\\_MNZ.doc](http://www.fu.uni-lj.si/personal/iztokr/ZDIJZ%20Katalog_MNZ.doc)  
(14.02.2010).
  68. Ministrstvo za okolje in prostor. 2010. *Poročilo o delu Inšpektorata za okolje in prostor za leto 2009*. Dostopno prek:  
[http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP\\_dokumenti/Porocila\\_IJZ/Porocilo\\_o\\_delu\\_IRSOP2009.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/Porocilo_o_delu_IRSOP2009.pdf) (15.03.2010).
  69. Ministrstvo za okolje in prostor. 2009. *Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja*. Dostopno prek:  
<http://www.mop.gov.si/si/splosno/cns/novica/period/1296137864///browse/14/article/12309/6973/185002e7d0/> (23.08.2010).
  70. Ministrstvo za okolje in prostor. 2009. *Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja*. Dostopno prek:  
<http://www.sodeluj.net/posvetovanje-zvo/spremembe-dopolnila-zakona-o-varstvu-okolja.html> (23.08.2010).
  71. Ministrstvo za okolje in prostor. 2009. *Predlog Zakona o Triglavskem narodnem parku*. Dostopno prek:  
<http://www.mop.gov.si/si/splosno/cns/novica/browse/6/article/12306/7101/094189ede7/> (20.09.2010).
  72. Ministrstvo za šolstvo in šport. 2009. *Predlog Zakona o nordijskem centru Planica*. Dostopno prek:  
[http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/zakonodaja/pdf/Sport/Zakon\\_NC\\_Planica\\_10\\_12\\_09.pdf](http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/zakonodaja/pdf/Sport/Zakon_NC_Planica_10_12_09.pdf) (12.09.2010).
  73. Ministrstvo za šolstvo in šport. 2010. *Predlog Zakona o nordijskem centru Planica*. Dostopno prek:  
[http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/zakonodaja/pdf/Sport/Zakon\\_NC\\_Planica\\_5\\_3\\_10.pdf](http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/zakonodaja/pdf/Sport/Zakon_NC_Planica_5_3_10.pdf) (12.09.2010).

74. Ministrstvo za šolstvo in šport. 2010. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih*. Dostopno prek:  
[http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/zakonodaja/Veljavnosti/Vrtci/Zakon\\_o\\_vrtcih\\_23\\_11\\_09.pdf](http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/zakonodaja/Veljavnosti/Vrtci/Zakon_o_vrtcih_23_11_09.pdf) (16.08.2010).
75. Montesquieu, Charles Louis de Secondat. 1989. *O duhu zakona, Tom I in Tom II*. Beograd: Filip Višnjič.
76. Mountain Wilderness Slovenije. 2009. *Pripombe MWS na predlog Zakona o Nordijskem centru Planica*. Dostopno prek:  
<http://www.mountainwilderness.si/sl/delovanje-drustva/predlog-novega-zakona-o-tnp/pripombe-nordijskem-centru-planica-20100405> (12.09.2010).
77. Mountain Wilderness Slovenije. 2004. *Odzivi na predlog zakona o TNP v letu 2004*. Dostopno prek:  
<http://www.mountainwilderness.si/sl/odzivi/predlog-zakona-o-tnp/odzivi-na-predlog-zakona-o-tnp-v-letu-2004> (20.09.2010).
78. Musek Lešnik, Kristijan. 2008. *Vrednote, poslanstvo in vizija podjetja*. Koper : Fakulteta za management.
79. Nash, Gerald D.. 1969. *Perspectives on Administration: The Vista of history, CA: Institute of Governmental Studies*. Berkeley: University of California.
80. Negri, Antonio. 2005. *Vrnitev. Knjižna zbirka Koda*. Ljubljana: Študentska založba.
81. Newland, A. Chester, (1996), *The Nacional Government in Transition*, Handbook of public Administration, edited by Perry L. James, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
82. Niskanen, William A.. 1996. *Bureaucracy and Public Economics (John Locke)*, The Locke institute. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Ltd.
83. Offe, Claus. 1985. *Družbena moč in politična oblast*. Ljubljana: Delavska enotnost.
84. Pavčnik, Marjan. 2007. *Teorija prava*. Ljubljana: GZ Založba.
85. Pažanin, Ante. 1986. *Moderna filozofija i politika*. Zagreb: Fakultet političkih nauka. Zagreb: Fakultet političkih nauka.
86. Pažanin, Ante. 1973. *Filozofija i politika*. Zagreb: Fakultet političkih nauka.
87. Platon. 1995. *Država, Zbirka svetovni klasiki*. Ljubljana: Mihelač.



88. Pocock, J.G.A.. 1995. *The Ideal of Citizenship Since Classical Times, Teorizing Citizenship*, edited by Ronald Beiner, strani: 29 – 52. Albany: State University of New York Press.
89. Polajnar-Pavčnik, Ada, Wedam-Lukić, Dragica. 1998. *Pravo in medicina*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
90. Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation*. Boston. Beacon Press Boston.
91. Rakočević, Slobodan. 2006. *Izrada propisa, Značenje, sadržaj, procedure, procjena utjecaja, nomotehnika*. Dostopno prek: [www.cstp.undp.ba/download.aspx?id=596](http://www.cstp.undp.ba/download.aspx?id=596) (13.05.2010).
92. Ribarič, Miha, Ribičič, Ciril. 1983. *Delegatski skupščinski sistem*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
93. Riha, Rado, Šumič – Riha, Jelica. 1993. *Pravo in razsodna moč*. Ljubljana: Krt.
94. Riha, Rado. 1982. *Filozofija v znanosti*. Ljubljana: DDU Univerzum.
95. Romzek, Barbara S. 1996. *Enhancing Accountability*, Handbook of public Administration, edited by Perry L. James. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
96. Rousseau, Jean-Jacques. 1993, *Razprava o izvoru in temeljih neenakosti med ljudmi*. Ljubljana: Študentska organizacija univerze.
97. Schmitt, Carl. 1994. *Tri razprave*. Krt. Ljubljana: Študentska organizacija univerze.
98. Slovenska demokratska stranka. 2008. *Program*. Dostopno prek: <http://www.sds.si/menu/5> (16.04.2010).
99. Služba vlade RS za razvoj in evropske zadeve. 2006. *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023*. Dostopno prek: [http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/katal\\_inf\\_javn\\_znac/2008reNRP\\_resolucija.pdf](http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/katal_inf_javn_znac/2008reNRP_resolucija.pdf) (12.09.2010).
100. Socialni demokrati. 2008. *Slovenija v vrhu sveta*. Dostopno prek: <http://www.socialnidemokrati.si/predstavitev/preberi/7/program/> (16.04.2010).
101. Sruck, Vlado. 1995. *Filozofija*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
102. Sruck, Vlado. 1999. *Leksikon morale in etike*. Maribor : Ekonomsko – poslovna fakulteta.

103. Stenberg, Carl W.. 1996. *Engines of Change: Leading from the State*, Handbook of public Administration, edited by Perry L. James. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
104. Tadić, Ljubomir. 1988. *Nauk o politici*. Beograd: Izdavačka radna organizacija Rad.
105. Turk, Žiga. 2008. *Nordijski center Planica nared v dveh letih*. Dostopno prek: <http://24ur.com/sport/ostalo/turk-nordijski-center-planica-nared-v-dveh-letih.html> <http://www.delo.si/clanek/64903> (12.09.2010).
106. Virant, Gregor. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
107. Vlada Republike Slovenije. 2010. *Predlog Zakona o nordijskem centru Planica*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&showdoc=1&unid=ZKP|C12565D400354E68C12577740028A144> (12.09.2010).
108. Voltaire. 1960. *Filozofski pomenki in članki*. Ljubljana. Cankarjeva založba.
109. Weber, Max. 1988. *Protestantska etika in duh kapitalizma*. Ljubljana: Studia humanitatis, ŠKUC.
110. Wilson, Woodrow. 1899. *The state: elements of historical and practical politics*. Boston: D. C. Heath.
111. *Zakon o vladi Republike Slovenije*. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis\\_ZAKO242.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html) (12.03.2010).
112. *Zakon o državni upravi*. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis\\_ZAKO3225.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html) (12.03.2010).
113. *Zakon o javnih uslužbencih*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (12.03.2010).
114. *Zakon o varstvu okolja*. Dostopno prek: <http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/zvo.pdf> (12.03.2010).
115. Zares – Nova politika. 2008. *Resprogram*. Dostopno prek: [/www.zares.si/wp-content/uploads/zares-pripravljeni.pdf](http://www.zares.si/wp-content/uploads/zares-pripravljeni.pdf) (16.04.2010).
116. Združenje lastnikov razlaščenega premoženja. *Odziv združenja lastnikov gozdov in lovskih upravičencev*. Dostopno prek: <http://www.zlrp-zdruzenje.si/> (23.08.2010).

## DRUŽBOSLOVNI INTERVJU

dr. Mladen Berginc, Ministrstvo za okolje in prostor, 02.09.2010

Mateja Tamara Fajs, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 16.12.2009

dr. Božidar Flajšman, Državni zbor republike Slovenije, 22.06.2010

Luka Ivanič, Ministrstvo za okolje in prostor, 23.11.2009, 14.12.2009

Marko Koprivc, Ministrstvo za šolstvo in šport, 01.09.2010

Gordana Ljubič, Ministrstvo za okolje in prostor, 07.12.2009, 09.06.2010

Dušan Pichler, Ministrstvo za okolje in prostor, 14.06.2010, 27.08.2010

Vida Starič Holobar, Ministrstvo za šolstvo in šport, 01.09.2010

Tamara Šnofl, Ministrstvo za šolstvo in šport, 01.09.2010

mag. Adrijana Viler Kovačič, Ministrstvo za okolje in prostor, 16.11.2009



## IMENSKO KAZALO

Andoljšek .....	158	Lucas.....	129
Aristotel ... ..35, 36, 37, 47, 48, 56, 65, 66, 67, 68, 86, 111		Lukšič.....	111, 112, 117, 119, 122, 133
Armstrong.....	136	Machiavelli.....	37, 38, 39, 48, 56, 60, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74
Avineri.....	59, 117, 119, 122, 135	Marquand.....	178
Balibar.....	39, 78, 79	Marx.....	44, 56, 87, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 142
Badiou.....	89	Maslow.....	145
Barnes.....	68	Mastnak.....	139
Bergson.....	63, 112	Mill .....	34, 44, 61
Bezes .....	132	Miller .....	62, 118
Bibič.....	44	Montesquieu .....	81, 82
Blaznik.....	186, 220	Mosher .....	130, 131
Brezovšek .....	113, 114, 135, 136	Musek - Lešnik.....	160
Cerar .....	114, 122	Nash.....	64
Cooper .....	117, 128, 155	Negri .....	104, 144, 155
Denhardt.....	128, 142, 143, 147, 150, 153, 155, 156	Newland .....	147, 171
Descartes.....	75, 88	Niskanen .....	148
Engels .....	91, 98	Pavčnik.....	111, 134
Falconer .....	151	Pažanin.....	30, 86
Flajšman.....	242	Platon.....	34, 35, 47, 56, 60, 64, 65, 111
Frederickson .....	155, 156	Pocock .....	60, 61
Goodnow .....	142	Polajnar-Pavčnik, Wedam-Lukić.....	111
Gore.....	146	Polanyi .....	45
Gramsci.....	29	Rakočević.....	209
Gregory.....	123, 129, 130, 131	Ribarič.....	49, 96, 97, 98, 99
Gulick.....	146	Riha.....	46, 121
Habermas .....	155	Romzek .....	123
Heady .....	63	Romzek in Ingraham .....	129, 130
Hegel...30, 44, 48, 56, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 95, 142		Rousseau .....	61, 83, 84
Heidegger.....	33	Schmitt.....	116, 120, 141
Hennis.....	40	Simon.....	146
Hobbes.....	74, 75, 76, 77, 116	Sruk .....	113, 120
Hollis .....	63	Stenberg .....	149
Hume .....	84, 85	Stone .....	131
Igličar.....	77, 112, 120, 121, 208	Šumič-Riha, Riha.....	121
Kettl .....	145, 145, 146	Tadić.....	141
Khademian.....	117, 118	Uhr.....	131
Kohn .....	159	Virant .....	139, 179
Kraemer .....	171, 172	Voltaire .....	80, 81, 82
Lewin .....	126, 147	Weber.. ..41, 42, 47, 56, 62, 63, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106	
Lewis in Catron .....	124	Wilson .....	141, 142
Locke .....	39, 77, 78, 79, 80		



## STVARNO KAZALO

- administracija.....140, 257  
avtoritarnost.....71  
birokracija.....9, 52, 96, 142, 155, 179  
birokrat..... 136, 144, 151, 263  
civilna iniciativa.....43, 212  
civilna družba.....35, 79, 138, 166, 211  
človekove pravice .....32, 52, 163, 1690  
delavski razred.....98, 99  
demokratizacija.....142, 208  
diskurz.....31, 41, 187, 227, 253  
dobro(država).....7, 9, 30, 33, 34, 35,  
36, 37, 47, 48, 59, 61, 65, 83, 96, 109,  
111, 136, 139, 190, 206, 209, 214, 220,  
224, 227, 233, 239, 247, 261, 263  
državna uprava.....9, 11, 13, 32, 54, 57,  
65, 114, 143, 158, 159, 167-169, 173,  
212, 227, 258, 260, 262, 263  
državni aparat.....40  
državni organ.....117, 124, 151, 176, 263  
državni sekretar.....230, 260  
državni zbor.....192, 203, 204, 211,  
226, 245, 247, 248, 258  
enakost.....9, 29, 32, 59, 75, 81, 82,  
83, 84, 107, 108, 110, 112, 114, 118, 206,  
253, 260, 261.....  
etika.....31, 32, 40, 60, 102, 111, 118, 120,  
124, 138, 258  
filozof.....29, 30, 31, 33, 34, 35, 36,  
59, 60, 62, 65, 84, 88, 111, 118, 190, 206  
filozofija ...9, 29, 30, 33, 34, 39, 46, 60, 84,  
88, 89, 107, 121, 137, 138, 184, 199,  
214, 255, 256,  
funkcionar.....7, 43, 53, 54, 108, 109, 121,  
122, 128, 130, 134, 135, 152, 157, 158,  
168, 187, 188, 205, 206, 213, 227, 230,  
231, 238, 239, 258, 259, 260, 261, 263,  
264  
gotovost.....37, 69, 89, 103  
hierarhija ...42, 49, 52, 63, 93, 96, 99, 102,  
128, 141, 211, 216  
ideologija .....47, 137  
informacijska tehnologija. 11, 45, 109, 169,  
171, 175, 176, 187  
instrumentalizacija.....169, 187  
integriteta.....107, 225, 227  
izkušnje..30, 36, 48, 56, 64, 67, 70, 72, 74,  
83, 141, 146, 161, 188, 191, 205, 262  
izobrazba.....92, 139, 141, 161, 220  
javna korist..... 195, 217, 235  
javna storitev...9, 11, 42, 50-53, 56, 107,  
143, 148, 150, 151, 158, 169, 173, 174,  
179, 181, 182, 184, 185, 187, 188, 199,  
228, 231, 257, 258, 263  
javna uprava ...42, 45, 52, 95, 96, 99, 107,  
109, 110, 117, 123, 138, 142-145, 147,  
149, 151, 156, 164, 187, 264  
javni interes...31, 43, 44, 45, 85, 94, 107,  
109, 122, 151, 154, 155, 168, 192, 211,  
217, 221, 235, 236, 239, 256, 259, 261,  
262, 264  
javni sektor.....52, 57, 107, 137, 138,  
151, 175, 178, 182  
javni uslužbenec ... 107, 123, 155, 160, 161  
javnost.....11, 49, 55, 58, 110, 113, 115,  
116, 129, 133, 134, 142, 158, 151, 154,  
166, 187, 189, 190, 192, 198, 203, 212,  
217, 221, 223, 235, 237, 253, 254, 259,  
263  
kakovost .....42, 114, 126, 129, 132, 144,  
151, 157, 159, 161, 164, 178, 179, 181,  
182, 258, 264  
koalicija.....165, 204,  
213, 240, 241, 245, 251  
kodeks ...32, 107, 111, 112, 114, 115, 121,  
136, 138, 145, 168, 259  
kompetenca ..... 160, 161, 169, 170, 213  
koncept.....9, 11, 33,  
59, 60, 61, 102, 111, 117, 131, 161, 162,  
166, 171, 173, 184, 191, 194, 196, 203,  
206, 215, 233, 251, 256, 258, 259, 262  
kontrola.....94, 124, 130,  
132, 153, 253  
lastnina..50, 61, 86, 94, 105, 197, 241,  
242  
liberalizem .....32, 52, 100, 262  
LN aplikacija SPIS.....169, 175, 178, 180  
logika.....63, 77, 85, 87,  
88, 89, 92, 169, 196, 208  
lojalnost.....7, 32,  
33, 36, 40, 49, 54, 57, 67, 94, 107-109,  
113, 114, 121, 126, 135, 136, 138, 140,  
141, 145, 165, 227, 260, 262,  
magistratura.....83  
metafizika.....33, 87  
minister....38, 73, 193, 199, 204, 209, 211,  
229, 230, 231, 240, 247, 248, 251, 260,  
261

miselnost ... 32, 50, 56, 100, 144, 157, 191,  
 198, 206, 239, 262  
 moč.....13, 38, 41, 43,  
 49, 59, 67, 71, 76, 77, 78, 83, 84, 94, 95,  
 97, 99, 106, 107, 110, 124, 128, 129, 137,  
 142, 145, 147, 148, 160, 165, 166, 168,  
 171, 202, 205, 206, 212-214, 216, 224,  
 232, 247, 259  
 modrost .29, 30, 34, 35, 36, 38, 46, 48, 57,  
 62, 67, 75, 107, 190, 203, 206, 220  
 morala40, 60, 112, 116-118, 149, 167, 198  
 motivacija...53, 73, 137, 156, 158, 159,  
 160  
 nacionalni interes.....44, 217, 235  
 nadzor..43, 51, 53, 63, 101, 104, 125,  
 129-131, 141, 146, 153, 156, 166, 168,  
 169, 171, 183, 189, 196, 214, 221, 228,  
 230, 240  
 navodila....209, 220, 226, 234, 239, 256,  
 258  
 nedomišljenost.....188, 199, 206  
 neenakost.....81, 83, 84  
 NJS.....151, 154  
 NUJS....138, 150, 151, 155, 158, 178, 181  
 norma.....11, 13, 39, 77, 102, 116, 117,  
 119, 120, 121, 198, 199, 205, 211, 214,  
 221, 228, 239, 240, 251, 259  
 normativni.....43, 51, 53, 119, 120, 187,  
 198, 209, 210, 217, 228, 233, 244, 246,  
 253, 254, 258, 310  
 notar.....86  
 običaj ..... 30, 39, 86, 211  
 objektivna odgovornost.....42, 108, 130,  
 133, 134,  
 odprtost ..... 11, 131, 179, 182, 188  
 odzivnost ..... 49, 118, 128, 179, 184, 185  
 parcialni interes....110, 204, 217, 242, 248  
 participacija ....62, 110, 131, 132, 138, 191  
 pisar.....49, 86  
 podzakonski predpis.....55, 201, 220  
 pogum.....35, 36, 66, 67, 124, 125  
 poklic .7, 13, 32, 40, 41, 42, 47, 57, 62, 63,  
 66, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 105, 106,  
 107, 112, 119, 123, 124, 139, 144, 157,  
 190, 191, 229, 233, 258, 259, 260, 262,  
 263  
 politika ... 11, 30, 31, 32, 35, 37, 40, 42, 46,  
 54, 55, 60, 72, 77, 110, 118, 133, 138,  
 155, 167, 188, 205, 206, 209, 216, 219,  
 227, 228, 234, 238, 242, 243, 258, 263  
 politična filozofija.....9, 30, 31, 46,  
 51, 147, 169, 255, 256  
 politična filozofija uradništva .....7, 13, 32,  
 33, 54, 107, 139, 242, 257, 258  
 politična kultura .....23, 31, 60, 61, 62, 95  
 politični sistem .....35, 111  
 posebni interes.....44, 99  
 potrošništvo .....41, 50  
 praksa.....31, 46, 54, 125, 210, 211, 219,  
 245, 263  
 praktična filozofija.....30, 31, 32  
 pravila .... 37, 41, 77, 107, 112, 117, 118,  
 121, 146, 166, 233  
 pravičnost 9, 29, 32, 35, 36, 49, 51, 57, 59,  
 67, 82, 105, 107, 108, 112, 114, 116,  
 118, 135, 188, 190, 206, 256, 261  
 predpis.....7, 9, 11, 13, 32, 43, 51-  
 56, 58, 107, 113, 114, 120, 122, 135, 140,  
 144, 166, 167, 175, 183, 186, 188, 189-  
 193, 195-229, 231, 233-243, 246, 249,  
 251, 253, 254, 256-261, 263, 264  
 preglednost.....42, 118, 164, 173, 253  
 premoženje .....66, 96, 106  
 procesi.....11, 118, 146, 166, 169, 178,  
 179, 187, 213, 214, 225, 230  
 profesionalnost.....54, 139, 164  
 program .... 11, 31, 53, 119, 134, 135, 143-  
 146, 148, 152, 154, 162-164, 167, 168,  
 178, 184, 188, 210, 213, 214, 216, 226,  
 230, 231, 243, 245, 246, 251, 255  
 protestantizem .....62, 102, 103, 105  
 razum.....9, 30, 36, 37, 47-49, 63, 65,  
 67, 84, 88, 144, 155, 203, 206, 220, 261  
 reinženiring.....169, 171, 172  
 resnica ..... 29, 30, 37, 68, 75, 88, 89  
 resor.....11, 13, 53, 55, 108, 134, 140,  
 175, 185, 186, 194, 195, 199, 200, 202,  
 203, 209, 211, 216, 217, 220, 224, 231,  
 233-235, 238, 239, 241, 243, 244, 246,  
 247, 257, 259, 260, 261  
 samoupravni socializem...49, 50, 113, 138,  
 160, 208, 238, 259, 262  
 skladnost.....226, 233, 245, 246  
 skupni interes .....43, 97, 155  
 skupnost ..9, 13, 30, 32, 34, 35, 37-41, 43,  
 46, 59, 61, 64, 65, 67, 68, 72, 75, 77,  
 84, 86, 108, 117, 118, 121, 122, 139,  
 160, 169, 187, 190, 192, 195, 199-203,  
 205, 206, 215, 239, 243, 248, 259, 264  
 sledljivost.....52, 171, 178, 234  
 socializem.....49, 167  
 spoznanje..... 29, 38, 65, 76, 80, 86  
 splošni interes...43, 44, 84, 92-94, 96-100,  
 155, 259



sreča .....40, 66  
 stalnost.....141, 189, 214, 260, 262  
 standard ..... 11, 43, 51, 57, 123, 125, 130,  
 145, 150, 152, 154, 156, 157, 161, 169,  
 178, 179-181, 183-185, 187, 244, 246  
 status.....38, 49, 62, 64, 73, 76, 86,  
 93, 105, 139, 157, 184  
 strokovnost....54, 103, 108, 116, 159, 161,  
 164, 165, 168, 216, 219, 227, 242, 260,  
 264  
 subjektivna odgovornost.....43, 108, 126,  
 131  
 svetovalec.....36, 38, 69, 73, 189, 241  
 transparentnost ..... 42, 164, 178, 179  
 upravljanje.....31, 42, 59, 62, 63, 75, 96,  
 101, 102, 118, 130, 138, 140, 143-146,  
 148-152, 165, 167, 175, 176, 187, 197,  
 198, 206, 231, 237, 241, 248, 259  
 uradnik....7, 11, 13, 31-34, 40, 42, 43, 45,  
 47, 49-58, 62, 68, 86, 92-101, 106,  
 107-110, 115, 116, 119-124, 126, 127,  
 130, 131, 134-137, 139-144, 153, 156,  
 157, 163, 167-169, 176, 178-179, 181,  
 183-200, 202-207, 209-241, 243, 244,  
 246, 247, 251, 253, 256-264  
 uradništvo.....7, 9, 11, 13, 30, 31, 42, 45,  
 49, 50, 52, 55, 57, 59, 92, 98, 107, 113,  
 115, 122, 128, 137, 140, 142, 150, 155,  
 157, 168, 187-189, 205, 206, 209, 212,  
 217, 227, 228, 232, 233, 242, 253, 256-  
 259, 261-264  
 usklajenost.....111, 200, 226  
 uspešnost....11, 53, 56, 62, 132, 138, 157,  
 160, 170, 180, 181, 187, 197, 260  
 vrednota....9, 32, 39, 48, 51, 108, 109,  
 111, 113, 114, 117, 119, 120, 136, 137,  
 152, 154, 156, 157, 212-214, 216, 230,  
 231, 255, 260, 261  
 vrlina..... 34, 36, 48, 66, 67, 85, 122  
 zadovoljstvo.....56, 157, 184, 263  
 zakon.....7, 31-33, 35, 39, 43, 44, 50, 72,  
 76-78, 81-84, 86, 92, 93, 107, 109, 110,  
 113, 114, 117, 118, 120, 121, 126, 130,  
 135, 136, 142, 160, 166-168, 182, 186,  
 189, 191-205, 208-211, 215, 216, 220,  
 221, 224, 226, 228, 231, 232, 234-253,  
 257, 258, 261  
 zakonitost.....9, 42, 52, 253  
 zakonodajalec.....35, 36, 51, 67, 117, 208  
 zasebni sektor....107, 137, 143, 163, 178,  
 181, 182  
 zavest .....39, 45, 48, 78, 79, 80, 85, 87-  
 92, 95, 99, 100, 113, 117, 141, 211,  
 232, 258  
 znanja.....32, 36-39, 45,  
 46, 60, 67, 75, 76, 92, 93, 95-97, 99-101,  
 124, 126, 128, 144, 151, 158, 160, 161,  
 173, 184, 188, 205, 210, 212, 214, 217,  
 220, 233, 238, 247, 257, 262, 263  
 življenjski dogodki.....11, 173, 174



## PRILOGA A

### OBRAZEC ZA IZPOLNJEVANJE VSEBINE STORITVE

#### Osnovne lastnosti storitve

Naziv gradiva ali informacij:	
Umeščanje storitve v življenjske dogodke:	
Vrsta postopka ali storitve:	<input type="radio"/> <b>UPRAVNI POSTOPEK</b> <input type="radio"/> <b>DRUG URADNI POSTOPEK</b> <input type="radio"/> <b>JAVNA STORITEV (GOSPODARSKA)</b> <input type="radio"/> <b>JAVNA STORITEV (NEGOSPODARSKA)</b> <input type="radio"/> <b>PONUDBA INFORMACIJ</b> <input type="radio"/> <b>SODNI POSTOPEK</b>
Uredniki lokalne vsebine:	

#### Vpis datuma veljavnosti storitve in datuma objave storitve na portalu

Datum začetka veljavnosti:
Datum konca veljavnosti:
Datum pričetka objave:
Datum prenehanja objave:

#### Vsebina

Uvod:
Vsebina gradiva ali informacij:
Kdo:
Območje na katerega se nanaša informacija:
Kje in kako:
Pristojni organ za politiko in razvoj:
Pristojni organ za izvajanje:
Pristojni pritožbeni (nadzorstveni) organ:
Predviden razvoj ali spremembe gradiva ali informacij:

Dodatne informacije:	
Pripravi (odgovorna oseba):	
<b>EUROVOC</b>	
EVROVOC deskriptorji:	
<b>Pravna podlaga, namen in način zbiranja</b>	
SOP številke zakonov:	
<b>Cena storitve</b>	
Upravna taksa:	
Sodna taksa:	
Notarska tarifa:	
<b>Administracija vprašanj in odgovorov</b>	
Vprašanje:	
Odgovor:	
Elektronska pošta spraševalca:	
Vidno na portalu življenjskih dogodkov:	<input type="radio"/> DA <input type="radio"/> NE
Pošlji odgovor spraševalcu:	<input type="radio"/> DA <input type="radio"/> NE

## PRILOGA B

### Navodilo o postopku za redno ugotavljanje zadovoljstva strank

Zadovoljstvo strank je namenjeno prvenstveno strankam v upravnem postopku. Pri drugih postopkih s strankami se navodilo uporablja smiselno. Ugotavljanje zadovoljstva strank poteka na dva načina

- v prostorih ARSO
- po pošti.

Sodelavci, ki odpremljajo pošto poskrbijo, da vsa pošta, ki vsebuje odločbo oz. sklep, s katerim se zaključi postopek, ki je bil uveden na zahtevo stranke, vsebuje priloženo:

- vprašalnik za ugotavljanje zadovoljstva strank s prošnjo na izpolnitev,
- kuverto z natisnjnim naslovom ARSO in potrdilom o plačilu poštnine na podlagi pogodbe.



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR  
AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE  
Vojkova 1b, 1001 Ljubljana p.p. 2608  
tel.: +386(0)1 478 40 00 fax.: +386(0)1 478 40 52

Spoštovani,

Kot našo stranko Vas vljudno vabimo, da ocenite naše delo, in nam s tem pomagate, da ga še izboljšamo. Prosimo Vas, da izpolnjeni vprašalnik, ki je anonimen, oddate v skrinjico ob izhodu iz prostorov ali nam ga pošljete po pošti.

Za Vaše sodelovanje se Vam najlepše zahvaljujemo!

	dr. Silvo Žlebir l.r. Generalni direktor
--	---

### VPRAŠALNIK

*Prosimo, označite Vašo oceno in vpišite Vaše mnenje ali predlog:*

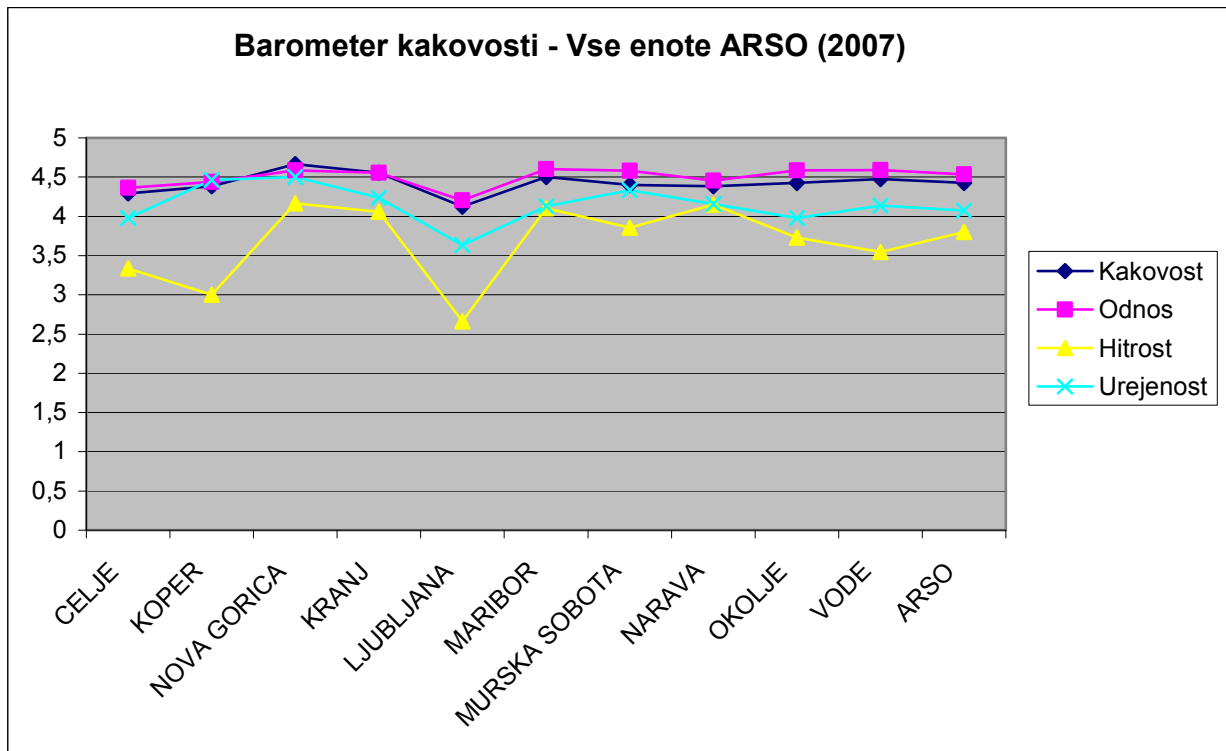
		← slabo →			
<b>Ocenite kakovost dela uslužbenca /</b>	1	2	3	4	5
<b>Ocenite odnos uslužbenca / uslužbencev</b>	1	2	3	4	5
<b>Ocenite hitrost opravljenega dela:</b>	1	2	3	4	5
<b>Ocenite urejenost in dostopnost Agencije:</b>	1	2	3	4	5
<b>Vaše mnenje ali</b>	_____				

V letu 2007 je bilo posredovanih iz naslova Agencije RS za okolje okrog 8000 upravnih odločitev in vprašalnikov, vrnjenih je bilo 1113 izpolnjenih vprašalnikov, na 377 vprašalnikih so stranke podale mnenje oz. predlog.

	← slabo →				
	1	2	3	4	5
<b>Ocenite kakovost dela uslužbenca /</b>	14	20	93	406	580
<b>Ocenite odnos uslužbenca / uslužbenecv</b>	14	25	124	246	657
<b>Ocenite hitrost opravljenega dela:</b>	106	107	151	221	431
<b>Ocenite urejenost in dostopnost Agencije:</b>	19	57	172	313	102

- Stranke niso vedno vpisale ustrezno številko, zato seštevek pri posameznih ocenah ni 1113.

Analiza po vseh delovnih enotah

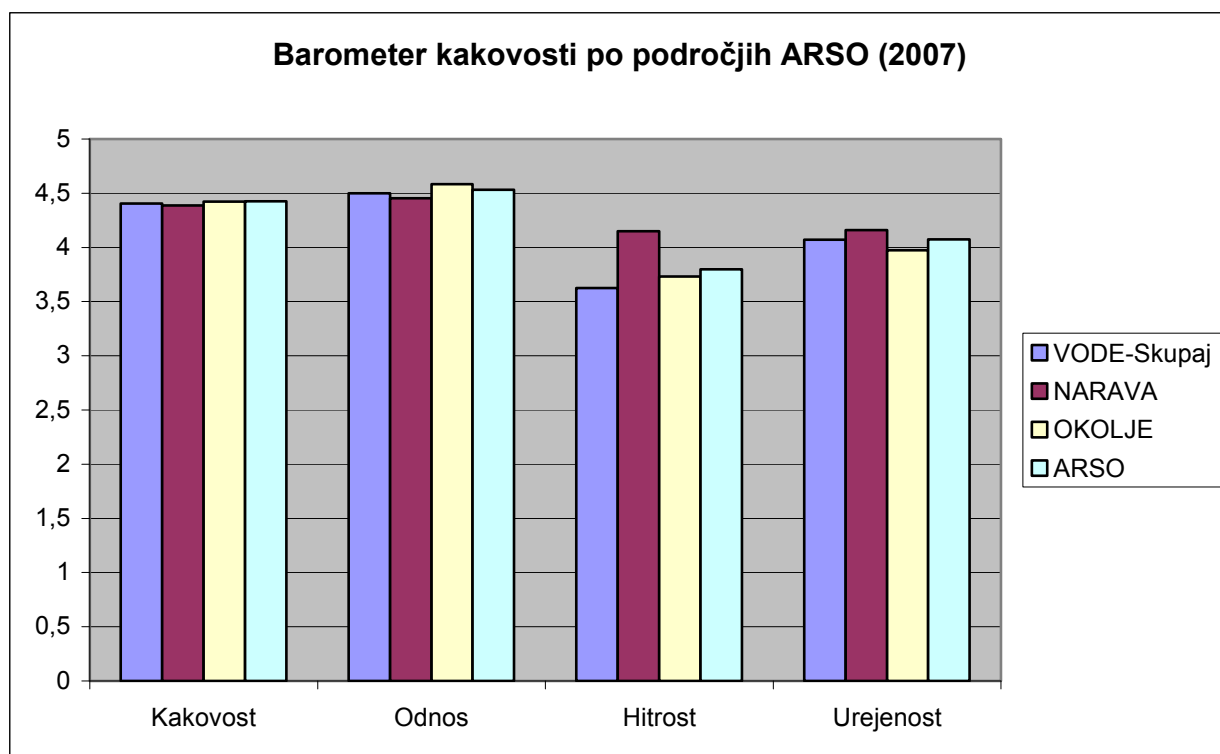


Enota	Kakovost	*	Odnos	*	Hitrost	*	Urejenost	*
CELJE	4,290323	93	4,361702	94	3,336957	92	3,978022	91
KOPER	4,384615	13	4,4375	16	3	14	4,461538	13
NOVA GORICA	4,666667	12	4,583333	12	4,166667	12	4,5	12
KRANJ	4,555556	18	4,555556	18	4,055556	18	4,235294	17
LJUBLJANA	4,122449	98	4,20202	99	2,663265	98	3,634409	93
MARIBOR	4,502075	241	4,60251	239	4,104167	240	4,128755	233
MURSKA	4,4	55	4,581818	55	3,854545	55	4,333333	54

SOBOTA								
NARAVA	4,385892	241	4,455319	235	4,150628	239	4,158371	221
OKOLJE	4,423729	177	4,583815	173	3,730337	178	3,975904	166
VODE	4,475862	145	4,590278	144	3,544218	147	4,137405	131
ARSO	4,398023	1113	4,502262	1105	3,766304	1104	4,07932	1059

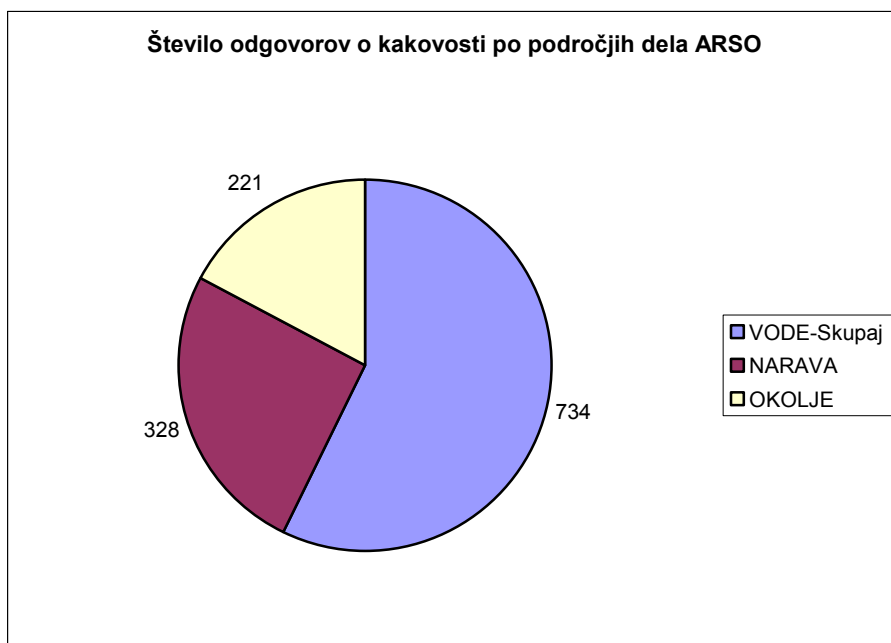
\* Število podatkov pri posameznem odgovoru

Področje upravljanje z vodami, varstva okolja in narave



Enota	Kakovost	*	Odnos	*	Hitrost	*	Urejenost	*
VODE-Skupaj	4,405926	675	4,500739	677	3,62574	676	4,071429	644
NARAVA	4,385892	241	4,455319	235	4,150628	239	4,158371	221
OKOLJE	4,423729	177	4,583815	173	3,730337	178	3,975904	166
ARSO	4,426029	899	4,532887	897	3,799775	889	4,074941	854

- Število podatkov pri posameznem odgovoru

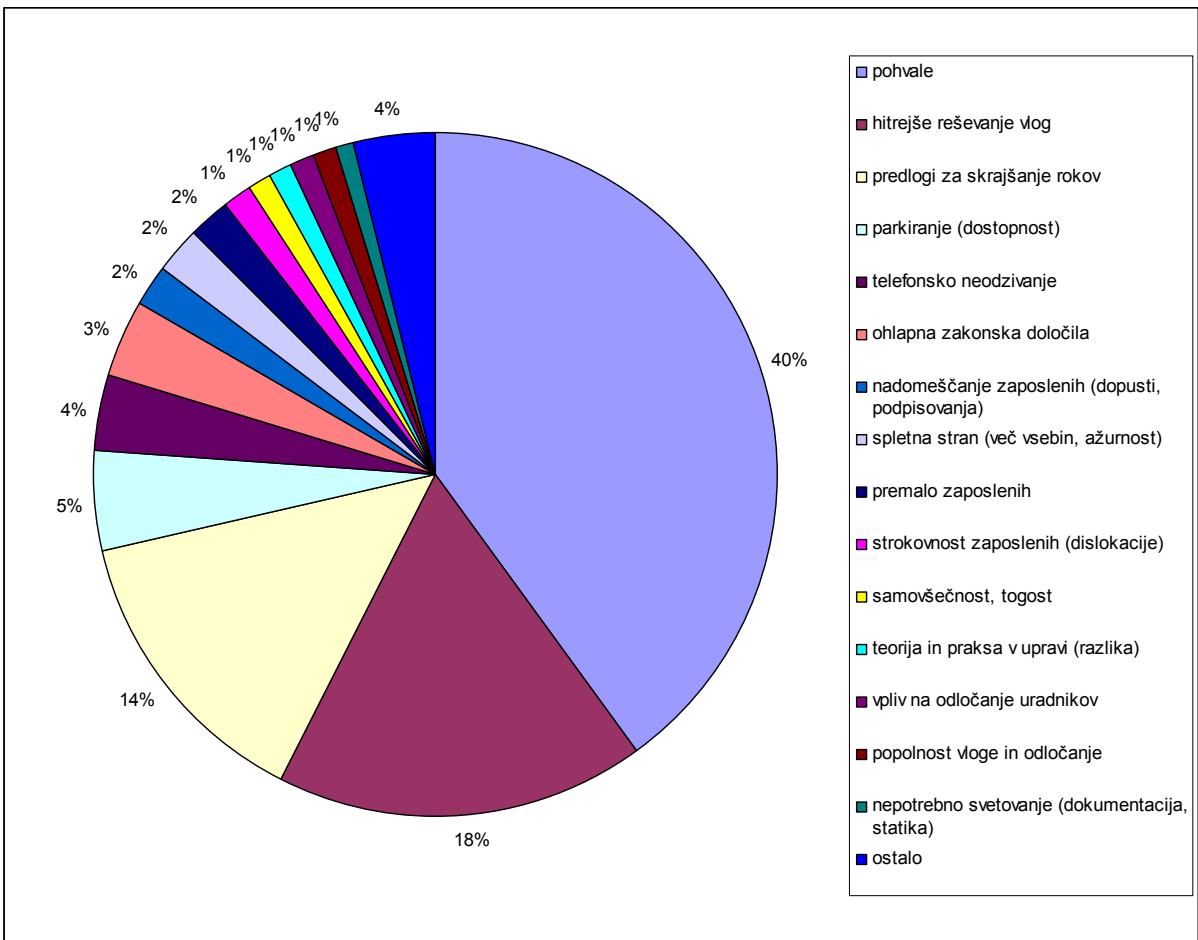
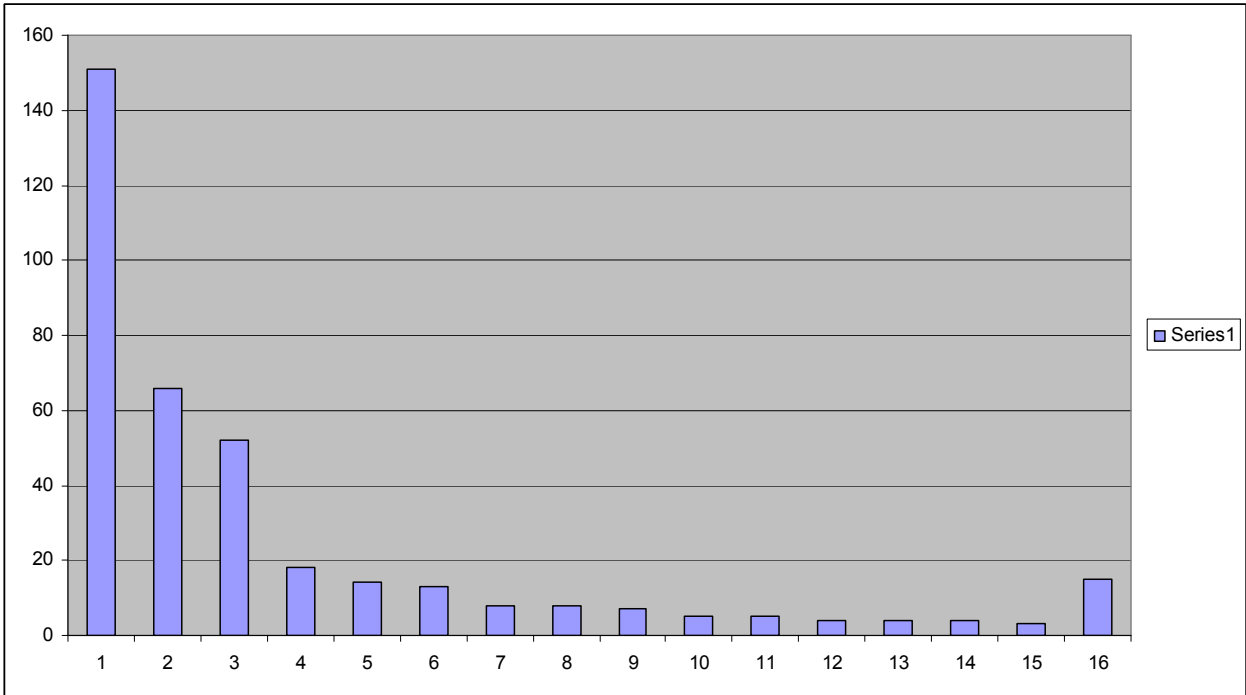


Kaj so stranke zapisale pod **Vaše mnenje ali predlog.**

### ZBIR ODGOVOROV – PREDLOGI, MNENJA

pohvale	151
hitrejše reševanje vlog	66
predlogi za skrajšanje rokov	52
parkiranje (dostopnost)	18
telefonsko neodzivanje	14
ohlapna zakonska določila	13
nadomeščanje zaposlenih (dopusti, podpisovanja)	8
spletna stran (več vsebin, ažurnost)	8
premalo zaposlenih	7
strokovnost zaposlenih (dislokacije)	5
samovšečnost, togost	5
teorija in praksa v upravi (razlika)	4
vpliv na odločanje uradnikov	4
popolnost vloge in odločanje	4
nepotrebno svetovanje (dokumentacija, statika)	3
ostalo	15
VZOREC	377







REPUBLIKA SLOVENIJA  
 MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR  
 AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE

Vojkova 1b, 1001 Ljubljana p.p. 2608  
 tel.: +386(0)1 478 40 00 fax.: +386(0)1 478 40 52

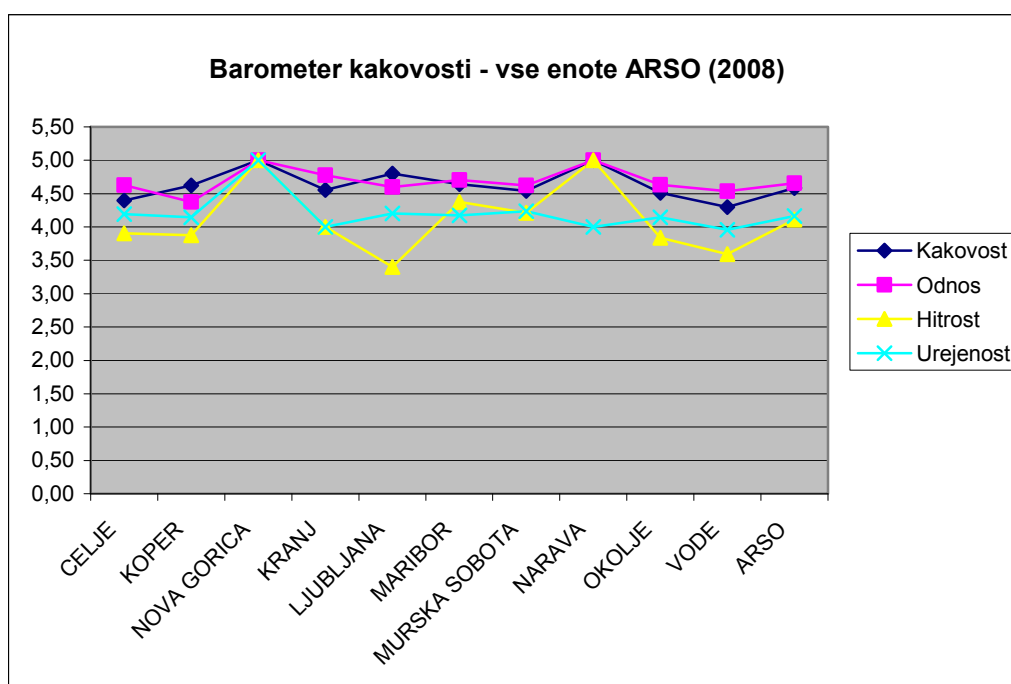
## UGOTAVLJANJE ZADOVOLJSTVA STRANK V AGENCIJI RS ZA OKOLJE - LETO 2008

V letu 2008 je bilo vrnjenih 600 izpolnjenih vprašalnikov (posredovanih okoli 8000), na 151 vprašalnikih so stranke podale mnenje oz. predlog izboljšav, kritiko, pohvalo.

Vprašanja / ocene	slabo ←—————→ odlično				
	1	2	3	4	5
<b>Ocenite kakovost dela uslužbenca / uslužbencev:</b>	4	5	37	160	424
<b>Ocenite odnos uslužbenca / uslužbencev do Vas:</b>	4	4	23	131	436
<b>Ocenite hitrost opravljenega dela:</b>	33	45	69	134	324
<b>Ocenite urejenost in dostopnost Agencije:</b>	13	21	89	209	266

- Stranke niso vedno vpisale ustrezno številko, zato seštevki pri posameznih ocenah ni 600.

Analiza po vseh delovnih enotah

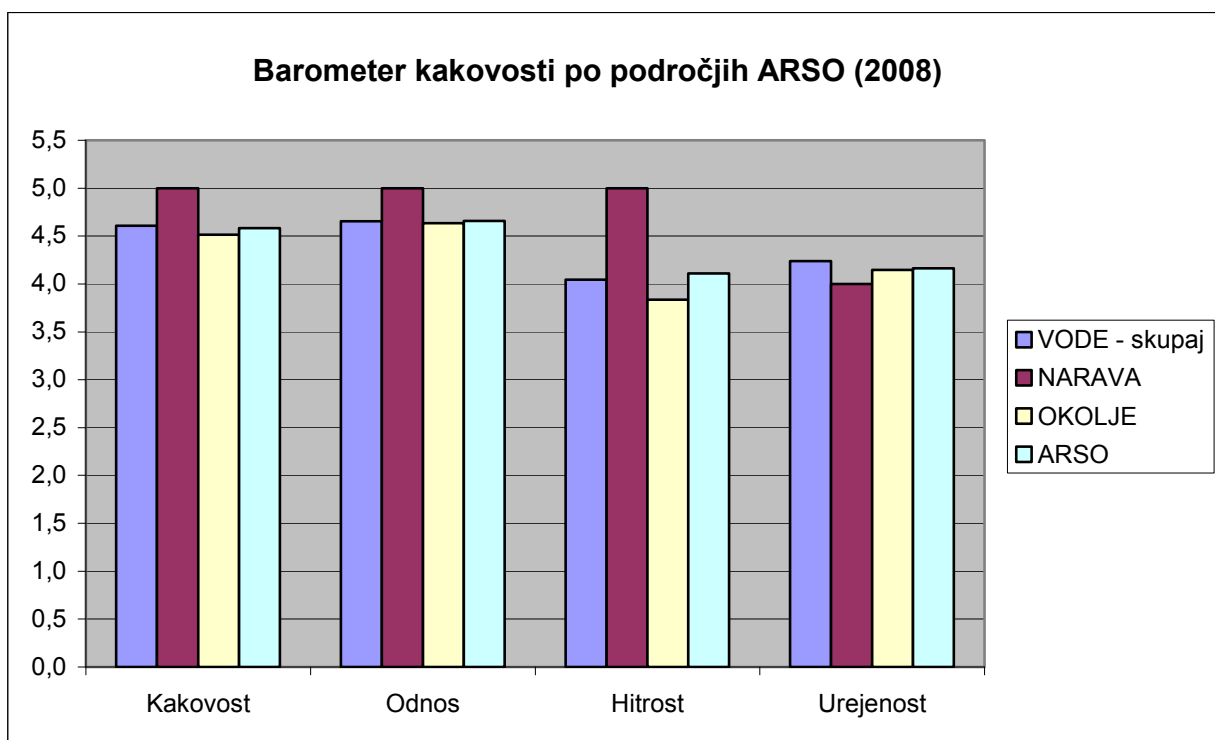


Ljubljana izstopa, ker je večje število izdanih upravnih odločitev.

Enota	Kakovost	*	Odnos	*	Hitrost	*	Urejenost	*
CELJE	4,40	85	4,63	91	3,90	93	4,19	89
KOPER	4,63	8	4,38	8	3,88	8	4,14	7
NOVA GORICA	5,00	1	5,00	1	5,00	1	5,00	1
KRANJ	4,56	9	4,78	9	4,00	9	4,00	9
LJUBLJANA	4,80	5	4,60	5	3,40	5	4,20	5
MARIBOR	4,64	264	4,70	263	4,37	265	4,17	254
MURSKA SOBOTA	4,54	61	4,62	61	4,21	61	4,24	59
NARAVA	5,00	1	5,00	1	5,00	1	4,00	1
OKOLJE	4,51	134	4,63	131	3,84	134	4,15	130
VODE	4,30	27	4,54	28	3,59	27	3,96	24
ARSO	4,58	629	4,66	598	4,11	605	4,16	588

\* Število podatkov pri posameznem odgovoru

### Področje upravljanje z vodami, varstva okolja in narave



Enota	Kakovost	*	Odnos	*	Hitrost	*	Urejenost	*
VODE - skupaj	4,61	460	4,66	466	4,04	469	4,24	448
NARAVA	5,00	1	5,00	1	5,00	1	4,00	1
OKOLJE	4,51	134	4,63	131	3,84	134	4,15	130
ARSO	4,58	629	4,66	598	4,11	605	4,16	588

- Število podatkov pri posameznem odgovoru

## PRILOGA C

Na podlagi Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 35/2005, UPB-1), Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005, 106/2005, 86/2006, 32/2007, 115/2007, 31/2008, 35/2009), Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. O8/2001) in Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Agencije Republike Slovenije za okolje, številka: 125-1/2004 z dne 30.03.2004 uveljavljen z dnem 01.09.2004 predpisujem

### NAVODILO

o odnosu uradnikov in javnih uslužbencev Agencije RS za okolje do strank

#### 1. člen

Uradnik je javni uslužbenec, ki v Agenciji RS za okolje (v nadaljevanju: agencija) opravlja javne naloge in v poslovanju s strankami izvaja javne storitve.

Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

#### 2. člen

Polni delovni čas agencije je določen s Pravilnikom o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času Agencije RS za okolje (številka: 152-3/01 z dne 01.12.2001, 01.09.2002, 31.08.2004)

Uradne ure so namenjene poslovanju s strankami in so določene v okviru poslovnega časa agencije.

#### 3. člen

Agencija v poslovnem času zagotavlja strankam fizični in telefonski dostop do uradnikov/ javnih uslužbencev, ki lahko uporabniku osebno, telefonsko ali po elektronski poti zagotovi splošne informacije o upravnih storitvah in drugih javnih storitvah.

#### 4. člen

Agencija ima na spletni strani [www.arso.gov.si](http://www.arso.gov.si), v Katalogu informacij javnega značaja, objavljen seznam uradnih oseb, ki so v skladu z zakonom pooblaščen za odločanje o upravnih zadevah in za dejanja v postopku pred odločbo.

#### 5. člen

Uradnik/javni uslužbenec mora odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so šikanoznega značaja. Na dopis odgovoriti najkasneje v 15 dneh po prejemu le-tega, če je iz dopisa razviden naslov pošiljatelja. Za zahtevnejše zadeve mora uradnik v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju/postopanju in realnem roku.

Odgovarjati tudi na dopise v elektronski obliki, ki so prejeti preko enotnega državnega portala.

#### 6. člen

Uradnik obvestila o poteku upravnega postopka daje v času uradnih ur. Obvestila o poteku postopka daje uradnik, ki rešuje upravno zadevo, v primeru njegove odsotnosti pa vodja organizacijske enote, v okviru katere se vodi upravni postopek ali po pooblastilu predstojnika, drugi pooblaščen uradnik.

#### 7. člen

Uradnik/javni uslužbenec je v času uradnih ur dolžan sprejeti stranke, njihove pooblaščenice in druge osebe, ki pridejo nepovabljeni zaradi informacij v zvezi s postopkom, zaradi vpogleda v zadevo ali javno knjigo, zaradi zahtev za izdajo prepisov ali fotokopij upravnih odločb, zaradi izdaje uradnih potrdil ipd.

V nujnih primerih mora uradnik/javni uslužbenec zagotoviti podatke in opravila iz prvega odstavka v okviru poslovnega časa agencije tudi zunaj uradnih ur.

#### 8. člen

Uradnik ne sme zavrniti obravnavanja stranke, ki je bila naročena za razgovor ali povabljena k dejanju upravnega postopka, pa je prišla na razgovor ali k dejanju upravnega postopka z zamudo, če tako osebo kljub zamudi lahko obravnava v okviru uradnih ur, ne da bi pri tem postavila druge stranke v neugodnejši položaj.

#### 9. člen

Uradnik/javni uslužbenec mora opravljati javne naloge na podlagi in mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno, v mejah Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev ter spoštovanja človekovega dostojanstva.

#### 10. člen

Od uradnika/javnega uslužbenca se pričakuje, da opravlja naloge samostojno, strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, pri tem pa upošteva javni interes in konkretne okoliščine primera. Uradnik/javni uslužbenec mora biti spoštljiv do stranke.

#### 11. člen

Pri opravljanju del in nalog uradnik ne sme ravnati samovoljno, v škodo stranke v postopku. Svojo morebitno pravico po prosti presoji mora uresničevati nepristransko, ob upoštevanju meril, določenih v predpisih.

#### 12. člen

Uradniki/javni uslužbenci morajo biti, po telefonu (stacionarnem in službenim mobilnem), dosegljivi v času uradnih ur in v poslovnem času.

Za zagotovitev tega določila morajo svoj stacionarni telefon (interno številko) prevezati na sodelavca, na nadrejenega, na tajništvo notranje organizacijske enote, na telefonista. Po vrstnem redu, kot je naveden v predhodnem stavku.

### 13. člen

To navodilo prične veljati z dnem podpisa.

Številka: 00701-8/2009

Datum: 06.10.2009

GENERALNI DIREKTOR  
dr. Silvo Žlebir

## PRILOGA Č

### PROGRAM DELA ZA LETO 2004

ŠTEV.	NAZIV PROJEKTA ALI KRATKA VSEBINA NALOGE	DATUM REALIZACIJE
1.	Kadrovski načrt 2005-2006 za državno upravo	avgust 2004
2.	Izvajanje skrbništva Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2003-2005	celo leto 2004
3.	Vzpostavitev delovanja inšpekcije za sistem javnih uslužbencev	maj 2004 in naprej
4.	Program odprave administrativnih ovir	celo leto 2004
5.	Implementacija in spremljanje sklepov za boljše delovanje uprave v zvezi z odpravo administrativnih ovir	celo leto 2004
6.	Dodelava oz. revizija metodologije za analizo stanja po resorjih za naslednje obdobje + razvoj aplikacije za vnos in obdelavo podatkov	celo leto 2004
7.	Poročilo o delu upravnih enot	maj 2004
8.	Nadaljevanje projekta reorganizacije upravnih enot	september-december 2004
9.	Kakovost v upravi - izvajanje skrbništva Politike kakovosti	celo leto 2004
10.	Promocija in koordinacija modela CAF	celo leto 2004
11.	Konferenca Dobre prakse 2004	november 2004
12.	Pilot Priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi	marec-november 2004
13.	Prenova poslovanja upravnih enot (projekt v okviru akcijskega načrta e-uprava) – aplikativni vidik	celo leto 2004 po VDP
14.	Usklajevanje priprave informacij o upravnih storitvah v organih javne uprave, vključno z obrazci vlog	celo leto 2004
15.	Koordinacija in spremljanje odprave zaostankov na področju upravnih postopkov	celo leto 2004, december 2004 poročilo
16.	Koordinacija dela uredniškega odbora spletnih strani upravnih enot	celo leto 2004
17.	Revizija vprašalnikov in obdelava podatkov ugotavljanja zadovoljstva strank in zaposlenih	celo leto 2004, december 2004 poročilo
18.	Naloge na področju uresničevanja posameznih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot	celo leto 2004
19.	Priprava in usklajevanje kadrovskega načrta upravnih enot	junij 2004 oziroma v odvisnosti od proračuna
20.	Koordinacija na področju prerazporejanja pravic do nadomestnih zaposlitev med upravnimi enotami v okviru kadrovskega načrta upravnih enot s ciljem doseganja uravnotežene kadrovske strukture upravnih enot	celo leto 2004
21.	Koordinacija pri večjih spremembah sistemizacije upravnih enot	celo leto 2004
22.	Koordinacija in strokovna pomoč pri izvajanju systemske delovno pravne in finančne zakonodaje v upravnih enotah	celo leto 2004
23.	Naloge v zvezi z delovanjem koordinacije načelnikov upravnih enot	celo leto 2004
24.	Zaključni račun skupine proračunskih uporabnikov "upravne enote" za leto 2003 in morebitni rebalans proračuna upravnih enot za leti 2004 in 2005	Marec 2004
25.	Predlog in usklajevanje proračuna upravnih enot za leto 2006	Junij – September 2004
27.	Likvidnostni načrti upravnih enot	celo leto 2004
28.	Koordinacija na finančnem področju – prerazporejanje sredstev med upravnimi enotami in morebitno zagotavljanje dodatnih finančnih sredstev	celo leto 2004
29.	Koordinacija in sodelovanje pri zagotavljanju drugih materialnih pogojev za delo upravnih enot - SSSV in CVI	celo leto 2004
30.	Spremljanje delovanja krajevnih uradov s stališča učinkovite izrabe kadrov in sredstev - poročilo za leto 2003	Maj 2004
31.	Koordinacija pri pripravi kataloga informacij javnega značaja za	Marec 2004

	potrebe upravnih enot	
32.	Vzpostavitev baze podatkov upravnih enot (v sodelovanju s CVI in upravnimi enotami)	celo leto 2004
33.	Koordinacija in sodelovanje na področju izvajanja Zakona o denacionalizaciji; ukrepi za pospešitev izvajanja ZDEN	celo leto 2004
34.	Spremljanje učinkovitosti upravnih enot in priprava letnega poslovnega in poročila o delu upravnih enot	Maj 2004
35.	Spremljanje izvajanja programov odprave zaostankov izbranih upravnih enot – priprava polletnega pregleda stanja	Julij 2004 in Januar 2005
36.	Morebitna dopolnitev metodologije za pripravo letnega delovnega in poslovnega poročila upravnih enot oziroma drugih metodologij za pripravo poročil	November 2004
37.	Spremljanje učinkovitosti javnega sektorja ter priprava letne upravne statistike za leto 2003	Maj 2004
38.	Metodologija in obrazec za izdelavo poročila o učinkih usposabljanja	marec 2004
39.	Splošni program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja (103. člen ZJU)	december 2004 (po uveljavitvi proračuna za leto 2004)
40.	Organizacija in izvajanje programov usposabljanja in izpopolnjevanja na Upravni akademiji, v učnih centrih in drugod po Sloveniji	celo leto 2004
41.	Organizacija in izvajanje horizontalnih programov usposabljanja: "Vodenje in upravljanje v upravi" za najvišje vodilne delavce, "Vodenje in upravljanje v upravi" za vodilne javne uslužbenke na nižjih organizacijskih ravneh (ločeno za upravne enote in skupnosti lokalne samouprave ter ministrstva); "Upravljanje kadrovskega virov v upravi" za kadrovske specialiste; program usposabljanja za uporabo ZDU in podzakonskih predpisov; program usposabljanja za uporabo ZJU in podzakonskih predpisov; mednarodno humanitarno pravo;	celo leto 2004
42.	Razvijanje vsebin programske ponudbe UA, njihova izvedba in svetovanje; programi usposabljanja za kakovost; usposabljanje za predsednike in člane komisije za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS, programi usposabljanja na področju evropskih zadev po vključitvi Slovenije v EU, specializirani tečaji tujih jezikov; usposabljanje za e-poslovanje;	celo leto 2004
43.	Izvajanje usposabljanja in izpopolnjevanja na področju evropskih zadev – Fast Stream in priprava na preizkus ("concours")	celo leto 2004
44.	Organiziranje in izvajanje poučevanja tujih jezikov	celo leto 2004
45.	Organiziranje in izvajanje strokovnih izpitov v upravi	celo leto 2004
46.	Založniška dejavnost UA: programski katalog, priročniki, učna gradiva	celo leto 2004



## PRILOGA D



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE

Vojkova 1b, 1001 Ljubljana p.p. 2608

tel.: 01 478 40 00 faks.: 01 478 40 52

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN  
PROSTOR

Mag. Marko Starman,  
državni sekretar  
Dunajska 48

Šifra: 00701-12/2006



1000 LJUBLJANA

Datum: 29. 6. 2006

Zveza:

### ZADEVA: Predlogi spremembe zakonodaje

V skladu z naročilom ministra ter usmeritvami vladnih reform, ki zajemajo tudi zmanjšanje administrativnih ovir, poenostavitve postopkov in razbremenitev gospodarstva nepotrebnih stroškov, smo na Agenciji RS za okolje pripravili predlog sprememb okoljskih predpisov ter ustrezne uskladitve predpisov med seboj. Splošna ugotovitev je, da so predpisi s področja varstva okolja ponekod slabo razumljivi, neuskklajeni med seboj, pretirano uvajajo upravni postopek v vsak segment in tako onemogočajo zavezancem, da bi lahko pravočasno prišli do potrebnih dokumentov. Podobno je s predpisi s področja varstva narave, oboji pa niso povsem usklajeni s predpisi s področja urejanja prostora in graditve objektov, kar povzroča dodatne težave.

Naši predlogi so nastali na podlagi naših izkušenj z izvajanjem predpisov in na podlagi primerjave s predpisi drugih evropskih držav s ciljem, da bi zmanjšali birokratizacijo na tem področju, da bi zagotovili enostavne in pregledne predpise, ki bi bili jasni vsakomur in bi jih bilo mogoče transparentno izvajati. To bi močno vplivalo na našo učinkovitost, gospodarskim subjektom in zavezancem pa zmanjšalo stroške, predvsem pa bi nam vsem skrajšalo postopke in tako tudi ne bi zavirali razvoja produktivnih panog. Predlogi niso v škodo okolju, temveč predstavljajo prispevek k njegovemu učinkovitemu varovanju. Pri naših predlogih strogo upoštevamo zahteve evropske zakonodaje in tudi posebnosti slovenskega prostora. Predloge smo strnili v naslednje točke:

- **Analiza** predpisov na področju izdajanja različnih vrst **dovoljenj** (OVS, SEVESO, HOS). Potrebno bi bilo ugotoviti, v katerih primerih potrebujemo prav dovoljenje, kdaj pa je možno zadeve urediti tudi drugače. Prvi kriterij bi bil, da imamo dovoljenja tam, kjer Direktive to eksplicitno zahtevajo in drugi bi bil tisti, kjer lahko ugotovimo, da je dovoljenje potrebno in smiselno.

- **Analiza** predpisov v smislu izogibanja **upravnemu postopku**, kjer to ni nujno potrebno. Število le-teh je pretirano naraslo in še narašča. V tem kontekstu predlagamo, da se podelitev okoljskega znaka po vzoru na številne evropske države uredi drugače, nikakor pa ne z odločbo v upravnem postopku, ki za to ni primerna. V veliki meri bi to veljalo tudi za področje odpadkov (elektronska oprema, registracija in vpis v register predelovalcev, odstranjevalcev, zbiralcev in na drugih področjih).
- Ponovna uvedba **strokovnih ocen**. To bi skrajšalo čas odločanja v upravnih postopkih in za stranke poenostavilo vlaganje zahtevkov (manj pozivov za dopolnitev vloge, bolj jasni zahtevki). Takšno ureditev poznajo tudi druge države EU (nikjer ni urejeno tako, da bi moral biti upravni delavec tudi ekspert za vse mogoče primere).
- Posebna ureditev v ZVO-1 glede **rokov za stranke v postopku** in do kdaj lahko vstopajo v postopek (do izteka časa javne razgrnitve?). S tem bi poskušali vplivati na namerno zavlačevanje raznih, predvsem neupravičenih strank v postopku. Sem sodi tudi predlog, da se čas odločanja o strankah v postopku ne šteje v rok, oz. drugače smiselno uredi, saj dejansko organ ne more voditi postopka naprej, dokler o strankah ni dokončno odločeno.
- Analiza nekaterih **postopkov, ki se podvajajo**, tako da dva organa presojata o isti zadevi ali pa se o praktično istih zadevah presoja 2x. Sem sodi predlog, da okoljevarstveno soglasje ni potrebno, če je presoja že bila opravljena (avtoceste PVO v postopku izdelave LN). Prav tako bi bilo možno že izdane smernice in mnenja šteti za naravovarstvene pogoje in soglasja.
- Podaljšanje roka iz ZGO za naravovarstvena soglasja na razumno raven, saj sedanji 15 dnevni rok ni praktično in logistično izvedljiv, zato je zavajajoč in povzroča nepotrebne zaostanke, ki mečejo slabo luč na organ. Poleg tega, da zakasnitev pomeni tudi, da je soglasje pozitivno, kar je direktno v škodo ohranjanju narave ob dejstvu, da 15 dnevni rok pač ni praktično izvedljiv.
- Dopolnitev ZVO-1 v zvezi s **presojami za že izvedene posege**, ki niso bili presojani pred izvedbo, ali poenostavljeno povedano za naknadno legalizacijo. Postopek sedaj ni predviden, je pa realen in se dogaja, vendar postopkovno in vsebinsko ni jasen.
- Sprememba neustreznega sistema presoj vplivov na okolje glede **okoljskih izvedencev**. Predlagamo ukinitvev okoljskih izvedencev in z njimi povezane obveznosti revizije poročila o vplivih na okolje. Zavzemamo se za ponovno uvedbo pooblaščenec za izdelavo poročil o vplivih na okolje in strokovnih ocen, ali pa morda še kakšno drugo dovolj premišljeno opcijo. Sedanji sistem se kaže za vse bolj neprimerne. Poročila so vse slabša, kar organu povzroča ogromne težave, zahtevati je potrebno preveč dopolnitev in postopki se podaljšujejo. Potrebna bi bila uvedba restriktivnejših določb glede odvzema pooblastila pooblaščenecem za izdelavo poročila o vplivih na okolje, ter določitev načina in pogojev za pridobitev pooblastila za izdelavo poročil o vplivih na okolje, s poudarkom na izobrazbi in ustreznih izkušnjah.
- Potrebno bi bilo čim prej sprejeti **dodatne podzakonske akte**, ki urejajo **področje presoje**, saj je sedanji pravilnik zastarel in ga je čas povozil. Nujno bi bilo tudi bolje definirati dokumentacijo, ki je podlaga za presojo in obvezna priloga k vlogi.

- Predlagamo spremembo *Pravilnika o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov, o pogojih za gradnjo enostavnih objektov brez gradbenega dovoljenja in o vrstah del, ki so v zvezi z objekti in pripadajočimi zemljišči (pravilnik o objektih)*, ki ima določbo, ki za vse enostavne objekte zahteva naravovarstveno soglasje in to kljub ZON, ki to ureja drugače. ZON naravovarstveno soglasje predvideva le za gradnjo objektov. In še to le za zahtevne in manj zahtevne, za enostavne pa le, če je to določeno v predpisih o zavarovanju (npr. posebni akti za zavarovana območja, TNP). Ocenjujemo, da bi v primeru uskladitve in izločitve enostavnih objektov pri izdaji NV soglasij bilo za ca. 25 % manj vlog, kar bi pomenilo veliko razbremenitev tako za stranke kot za organ.
- Spremeniti ZVO-1 tako, da je OVD del vloge za pridobitev uporabnega dovoljenja, OVS pa del vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja (taka je praksa tudi v nekaterih državah EU, n.pr. Nemčiji). To utemeljujemo s stopnjo dodelanosti dokumentacije, ki je podlaga za odločanje.
- Več sprememb predlagamo na področju odpadkovnih predpisov. Sem sodi večina pravilnikov, ki so prezapleteni in po nepotrebnem povzročajo težave strankam in upravnim delavcem. Zaradi večjega obsega sprememb so te posebej obdelane.
- Korenite in obsežne spremembe predlagamo tudi za zakonodajo s področja varstva zraka in sicer iz področja emisij snovi v zrak iz nepremičnih virov, hlapnih organskih in halogeniranih hlapnih organskih snoveh (HOS/HHOS), obratovalnem monitoringu emisij snovi v zrak, izvajanju državne dimnikarske službe in okoljskih dajatev za sežig gorljivih organskih snovi. Tudi ta predlog je zaradi obsežnosti posebej obdelan.

Da sploh ne bi prišlo do tega, da so predpisi neizvedljivi, prezapleteni, njihovo izvajanje pa neučinkovito predlagamo splošen ukrep pred sprejetjem ali pomembno spremembo vsakega predpisa in sicer:

- **Analizo** izvedljivosti **pred sprejetjem** vsakega novega predpisa ali pa bistvene spremembe že obstoječega. Ta analiza naj bi zajemala zlasti ugotavljanje predvidenega števila postopkov ali drugih aktivnosti, ki izhajajo iz predpisa, usklajenost z drugimi predpisi in načina zagotavljanja kadrovske in finančne resursov potrebnih za izvedbo predpisa.

Predlagamo sestanek, na katerem bomo predstavili naše predloge tudi Direktoratu za okolje MOP.

S spoštovanjem

dr. Silvo Žlebir  
GENERALNI DIREKTOR

Številka: 00701-5/2007 - 2

Datum: 15.3.2007

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR  
DUNAJSKA 48  
1000 LJUBLJANA

ZADEVA: **Pripombe ARSO na :**  
PREDLOG ZAKONA o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi  
objektov – EVA: 2004-2511-0189 – redni postopek – predlog za obravnavo

Na omenjeni predlog zakona dajemo naslednje pripombe:

### ***1. Projektni pogoji in soglasja:***

Nesprejemljivo je, da se sistem dajanja projektnih pogojev in soglasij s področja, ki ga pokriva ARSO (okoljevarstveno soglasje, naravovarstveno soglasje in vodno soglasje) podreja določilom Zakona o graditvi objektov. Na ta način se negira osnovni princip izdajanja soglasij in pa tudi podcenjuje zakonodaja, ki taka soglasja tudi zahteva.

#### **1.1.**Obrazložitev pripomb s področja upravljanja z vodami

Predlog novele zahteva, da če prosilec zaradi potreb projektiranja in gradnje prosi za vodno soglasje, se ta mora izdati z vsebino, ki je določena z zakonom, ki ureja graditev objektov, kar je popolnoma **zgrešeno in pravno sporno**. Predlog novele pa ne določa vsebine odločanja, kar torej pomeni, da se tako vzpostavlja prava pravna praznina.

Drastično se tudi skrajšuje rok za izdajo vodnega soglasja, od dosedanjih 60 dni na 15 dni. To je **nesprejemljivo**, ker

- pomanjkanje določenih podzakonskih aktov zahteva izvedbo posebnega ugotovitvenega postopka po ZUP,
- obstoječi podzakonski akt v zvezi z izdajo vodnega soglasja na vodovarstvenih pasovih zahteva, da stranka predloži posebno dokumentacijo (analizo tveganja), katere pregled terja daljši čas
- formalno pravni razlogi iz ZUPa onemogočajo odločanje v tem roku (izvedba ogleda, javne obravnave, sodelovanje strank ipd.)

Če je torej za potrebe projektiranja in gradnje treba pridobiti vodno soglasje, bi se to moralo izdati skladno z določili Zakona o graditvi objektov, to bi pa veljalo za zahtevne in manj zahtevne objekte, saj se le za te objekte izdeluje projektna dokumentacija. Zakon o vodah pa zahteva vodno soglasje tudi v določenih primerih gradnje enostavnega objekta in drugega posega v prostor, ki vpliva na vodni režim ali stanje voda. Predlog novele Zakona o graditvi objektov ne določa

postopka izdaje vodnega soglasja v takem primeru, kar pomeni, da tu veljajo določila Zakona o vodah ter Zakona o splošnem upravnem postopku. Če bi obveljala predlagana rešitev, bi bil postopek za izdajo vodnega soglasja za slednje sicer enostavnejše primere manj ugoden za stranko, saj bi bil rok za odločanje dva meseca, s presumpcijo negativne odločitve v primeru, če ne bi bilo odločeno v roku.

## 1.2. Obrazložitev pripomb s področja ohranjanja narave

Po predlogu novele se črta 105.a člen ZON-UPB2, kar pomeni, da ni več določenega postopka za izvedbo presoje sprejemljivosti posegov v naravo. Na ta način se zamaja 33. člen zakona, ki to presojo še vedno zahteva, kakor tudi Pravilnik o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja, ki je bil sprejet ravno zaradi sprocesiranja tega postopka. Kar pa je še huje, **gre za kršitev tako Habitatne kakor tudi Ptičje direktive**. Posledica kršitve evropskih direktiv pa je vsem znana.

Z uveljavitvijo novele zakona bi prišlo tudi »do nadvlade« Zakona o graditvi objektov napram Zakonu o ohranjanju narave, saj se tako pri naravovarstvenih pogojih kakor pri soglasjih ne upošteva vsebina, ki jo določa zakon, ki zahteva izdajo naravovarstvenih pogojev in soglasij, pač pa Zakon o graditvi objektov, kar je z vidika pravne kulture popolnoma nesprejemljivo.

Omenjene zahteve predloga novele Zakona o graditvi objektov bi tudi tu privedle do **anomalije** oziroma neuravnoteženega pristopa, saj bi za objekte, za katere se zahteva gradbeno dovoljenje, ki bi morali biti deležni posebne pozornosti in povečane stopnje varovanja, bil postopek izdaje soglasja krajši kot za druge primere. Rok za izdajo soglasja za prve primere je namreč 15 dni in če v tem roku soglasje ne bi bilo izdano, bi se štelo, da je bilo izdano pozitivno soglasje ex lege, za druge primere pa bi rok za izdajo soglasja oziroma dovoljenja za posege v naravo skladno z ZUP daljši, to je en mesec v skrajšanem ugotovitvenem postopku oziroma dva meseca v posebnem ugotovitvenem postopku. V kolikor bi se v tem roku upravni akt ne izdal, bi se štelo, kot da je bil strankin zahtevk zavržen, torej prav obratno, kot bi to veljalo za zahtevnejše primere.

**Da rok 15 dni za izdajo soglasij ni ustrezen, dokazuje že obstoječa praksa pri naravovarstvenih pogojih in soglasjih, ko se ta skoraj v nobenem primeru ni mogel upoštevati.**

Določilo, da »investitor pridobi soglasja pri soglasodajalcih, ki so dali mnenja k prostorskemu aktu« ni izvedljiva za postopke po ZON glede na to, da je za izdajo smernic in mnenj pristojen ZRSVN, za naravovarstvene pogoje in soglasja pa ARSO.

## 1.3. Obrazložitev pripomb s področja varstva okolja

Po predlogu novele se postopek izdaje okoljevarstvenega soglasja ne samo spremeni ampak tudi zaplete. Z navedbo, da se okoljevarstveno soglasje zahteva za potrebe projektiranja in da se to mora izdati skladno z vsebino, ki je določena v zakonu o graditvi objektov, je vidno očitno nepoznavanje namena presoj vplivov na okolje in inštituta okoljevarstvenega soglasja. Predlagana ureditev ne samo, da onemogoča uresničevanje osnovnih izhodišč presoje vplivov na okolje, negira določila Zakona o varstvu okolja, ampak je tudi **v nasprotju z Direktivo Sveta EU z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje**. Tega pa si naša država ne sme privoščiti, še posebno ne, ker je bila v letu 2006 s strani Evropske komisije že

opozorjena, da je nepopolno in nezadostno prenesla določila Direktive 85/337/EEC z dopolnitvami ter bila pozvana, da jo transponira – prenese v celoti v svoj pravni red.

Po predlogu novele zakona so projektni pogoji neobvezni. Nosilcu posega je enako kot to določa Zakon o varstvu okolja prepuščeno, da sam odloči, ali bo zahteval informacijo o obsegu in vsebini poročila o vplivih izvedbe nameravanega posega v okolje. V kolikor bi jo, se ta informacija šteje za projektne pogoje. Na ta način se vzpostavlja pravna negotovost in postavi vprašanje, čemu so torej potem projektni pogoji namenjeni. Še bolj vprašljiva je določba, da se mora informacija izdati z vsebino, ki je določena z Zakonom o graditvi objektov, čeprav je informacija namenjena uresničevanju določb Zakona o varstvu okolja in pri čemer Zakon o graditvi objektov nima določil o tem, kakšna naj bo vsebina informacije. Pa četudi bi imel taka določila, zagotovo ne bi bila taka, za kar je informacija sploh namenjena skladno z že omenjeno evropsko direktivo. Pri izdaji predhodne informacije o vsebini in obsegu poročila o vplivih na okolje se namreč določi vsebine s področja varstva okolja ali varstva narave ali rabe naravnih dobrin ali varstva kulturne dediščine ali varstva zdravja ljudi z namenom, da se v poročilu o vplivih na okolje lahko ugotovi, oceni in opiše dolgoročne, kratkoročne, posredne ali neposredne vplive nameravanega posega na človeka, tla, vodo, zrak, biotsko raznovrstnost in naravne vrednote, podnebje in krajino, pa tudi na človekovo nepremično premoženje in kulturno dediščino, ter njihova medsebojna razmerja. Vsega tega pa posredovani predlog Zakona o graditvi objektov ne omogoča oziroma v nekaterih delih celo ovira izvedbo presoje vplivov na okolje, **zato bi se lahko postavilo vprašanje ali ni zakonodajalec predvidel dveh vrst okoljevarstvenih soglasij za isti poseg** in sicer enega za namene graditve objektov in enega za namene presoje vplivov na okolje skladne z zakonodajo s področja varstva okolja.

Črtana so določila o tem, da mora biti poleg poročila o vplivih na okolje vlogi za pridobitev okoljevarstvenega soglasja priloženo tudi mnenje o reviziji poročila. Prav ukinitvev instrumenta revizije, ne da bi bila zagotovljena druga oblika zagotavljanja preverjanja ustrezne izdelave PVO, bo povzročila podaljšanje postopka izdaje okolejevarstvenega soglasja zaradi nekvalitetne dokumentacije. Pri tem pa se puščajo v veljavi vsa določila o imenovanju okoljskih izvedencev, ki so po Zakonu o varstvu okolja edini pristojni za izdelavo revizije in revizijskih mnenj, kar pomeni, da se torej ti izvedenci sicer imenujejo, a nimajo nobene funkcije. Ostaja tudi navedba, da jih je možno razrešiti, med razlogi so tudi neustrezna izvedba revizije (ki je pa ni več). **Nedodelan poseg v Zakon o varstvu okolja povzroča torej njegovo invalidnost.**

Očitne kontradiktornosti se pojavljajo tudi glede vsebine okoljevarstvenega soglasja, saj ga predlog novele veže na zahteve Zakona o graditvi objektov, podlaga za odločanje pa še vedno ostaja dokumentacija, ki jo zahteva Zakon o varstvu okolja.

Močno se po predlogu novele skrajša rok za izdajo okoljevarstvenega soglasja, od sedanjih 3 mesecev na 30 dni, pri čemer rok enako kot po obstoječi ureditvi ne teče v času javne razgrnitve in presoje vplivov na okolje v drugi državi zaradi čezmejnega vpliva. Tudi s tem določilom je jasno izraženo nepoznavanje zahtevnosti vodenja postopka in zanemarjanje tako zahtev iz Zakona o varstvu okolja kakor tudi določil Zakona o splošnem upravnem postopku. V postopku namreč je treba pridobiti mnenja drugih ministrstev ter organizacij, pristojnih za posamezne zadeve varstva okolja, ki imajo po samem zakonu 21 dni časa za izdelavo mnenja; glede na to, da zakonodaja ne predvideva predložitve dokumentacije v več izvodih, je treba v primeru pridobivanja mnenj več organov in organizacij ta mnenja pridobivati sukcesivno, kar pomeni, da pridobivanje mnenj traja tolikokrat 21 dni, kolikor je organov oziroma organizacij (v določenih primerih tudi do 10), katerih mnenje je treba pridobiti. Že obstoječi rok (3 mesece) za pridobitev okoljevarstvenega soglasja je eden najkrajših (in za kvalitetno izvedbo postopka presoje vplivov na okolje nerealno kratek) v

državah Evropske skupnosti. Večina držav ima rok za izvedbo presoje vplivov na okolje in izdajo okoljevarstvenega soglasja od 4 do 9 mesecev.

**Predlog novele je popolnoma zanemaril vlogo stranskih udeležencev v postopku**, katerim daje Zakon o varstvu okolja velik poudarek. Zakon o splošnem upravnem postopku tudi eksplicitno poudarja, da mora organ po uradni dolžnosti paziti na to, da so v postopku udeležene vse stranke. Organ ne sme svoje odločbe opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo. Kršitev načela zaslišanja stranke je lahko bistvena kršitev pravil upravnega postopka. Prav Direktiva 2003/35/EC je posegla tudi v določila Direktive 85/337/EEC (ki ureja presojo vplivov na okolje in okoljevarstveno soglasje) z namenom omogočiti sodelovanje in pravno varstvo strank-stranskih udeležencev v postopku.

Predlog novele ni uredil položaja, ko se postopki presoje sprejemljivosti posegov v naravo izvedejo v okviru okoljevarstvenega soglasja po postopku, ki ga določa Zakon o ohranjanju narave. Ravno tako ni uredil postopka, ko gre za združevanje okoljevarstvenega soglasja z okoljevarstvenim dovoljenjem.

Glede na to, da se okoljevarstveno soglasje po predlogu novele Zakona o graditvi objektov šteje za soglasje, velja tudi določilo, da če v roku ni odločeno, se šteje, da je bilo okoljevarstveno soglasje izdano. Ker v nobenem primeru ni možno v tako postavljenem roku izdati pravilno vodeno in zakonito odločbo, bosta možni le dve situaciji: ali bo prišlo do prezumpcije pozitivne odločitve ex lege, ali pa do kršitve postopkovnih in vsebinskih pravil presoje vplivov na okolje in izdaje okoljevarstvenega soglasja. Na nobeno izmed teh dveh alternativ ne smemo pristati, saj ne moremo podpirati izvedbe posegov v okolje brez ustrezno izvedene presoje, kakor tudi ne takega delovanja upravnih organov, ki bi bilo nezakonito in v nasprotju z Direktivo Sveta EU z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.

#### 1.4. Usklajevanje projektnih pogojev

**Sistem usklajevanja projektnih pogojev je**, blago rečeno, neresen in **zanikanje pravne države**. Kako je sicer lahko možno drugače razlagati dikcijo predloga novele, da če so projektni pogoji med seboj neusklajeni, mora investitor o tem obvestiti soglasodajalce, ki so dolžni te pogoje uskladiti v roku 30 dni in investitorju izdati usklajene pogoje. Če pa se v tem roku ne izdajo, se lahko investitor sam odloči, katere bo upošteval in katere ne bo. Ob tem, da je procesno neizvedljivo postaviti soglasodajalce v položaj, da se bodo sami usklajevali med seboj, je tudi pravno vprašljivo zanicanje svoje poprej izdane odločitve. Na koncu pa sploh vprašanje, čemu so potrebni projektni pogoji, če je investitorju dana pravica, da sam po lastni presoji odloči, da nekatere izmed njih ne bo upošteval ?

#### 1.5. Sklep

Predlog zakona v končnih določbah spreminja ZON, ZVO-1 in ZV-1. Ker se ravno v času, ko se bo spreminjal ZGO-1, spreminjajo tudi ZVO-1 in ZV-1, je nesmiselno, zavajajoče in nepregledno, če bi ZGO-1 spreminjal tudi ta dva zakona. **V kolikor bi bilo treba uvesti spremembe v okviru zakonodaje varstva okolja, ohranjanja narave in upravljanja z vodami, bi bilo treba to storiti s spremembami prav teh zakonov in ne Zakona o graditvi objektov.**

## 2. Konkretna pripombe in predlogi

zap. št.	člen predloga zakona	pripombe
1.	4. člen, nov 4. odstavek	spremembe namembnosti je treba razširiti na vse vrste ravnanja z odpadki, torej ne samo skladišče ali odlagališče, temveč tudi zbiranje, predelava in odlaganje odpadkov kot vrste ravnanja z odpadki
2.	30. člen (novi 50)	določilo, da »investitor pridobi soglasja pri soglasodajalcih, ki so dali mnenja k prostorskemu aktu« ni izvedljiva za postopke po ZON glede na to, da gre tu za dva različna organa (ZRSVN in ARSO)
3.	31. člen (novi 50a, 50b, 50c in 50č)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2. odstavek 50 b kontradiktoren s 122, ko črta 206. člen - najprej določa, da so soglasodajalci tisti, ki so določeni s tem zakonom, nato pa jih v 122. členu črta</li> <li>▪ 5.odst. 50b – ni jasno, kaj pomeni »da mora obvestiti, da projektne pogojev nima določenih«</li> <li>▪ 7. odst. 50b – pravno vsebinsko in procesno nesprejemljiv postopek usklajevanja projektne pogojev</li> <li>▪ 50.c, 3. in 4. odst. – nemogoče in neizvedljivo je zahtevati, da mora soglasodajalec izročiti projekte investitorju za gradnjo javne infrastrukture, saj to ni možno po osnovnih principih varstva okolja »onesnaževalec plača«, pa tudi ne po zakonu o javnih financah, proračunu in zakonu o javnih naročilih</li> <li>▪ 50.č – kakšen status ima klavzula (odločba ?)</li> </ul>
4.	36. člen (novi 54, 2. odst.)	zaradi reševanja dileme, ali je treba okoljevarstveno dovoljenje pridobiti pred izdajo gradbenega dovoljenja predlagamo, da se določi, da mora imeti stranka pred vložitvijo vloge za izdajo gradbenega dovoljenja pridobljena okoljevarstveno dovoljenje, v kolikor bi to zahtevala okoljevarstvena zakonodaja
5.	47. (novi 66. člen), 3. odst.	naj se nadaljuje s tekstom: »oziroma predpisi varstva okolja ter upravljanja z vodami«, saj tudi ti predpisi dajejo roke za izgradnjo te infrastrukture, potrebno pa jih je omeniti
6.	53. (novi 74.a)	ni določen postopek izdaje soglasja, ni jasno, kaj se šteje za varovalno območje ali varovalni pas – raje se navezati na to, da soglasja zahtevajo posebni predpisi
7.	54. (novi 74č)	enaka pripomba kot prej: ni določen postopek izdaje soglasja, ni jasno, kaj se šteje za varovalno



		območje ali varovalni pas - – raje se navezati na to, da soglasja zahtevajo posebni predpisi
8.	64. (novi 89., 5. odst.)	nepotrebna zahteva po predložitvi programa prvih meritev
9.	65. (novi 90.)	predvidi naj se, da se lahko namesto soglasodajalcev tehničnega pregleda udeležujejo inšpektorji oziroma drugi pooblaščen organi ali posamezniki, to pa zato, da bi rešili problem nezmožnosti sodelovanja ARSO na tehničnih pregledih

Pripravila:

mag. Adrijana Viler Kovačič, univ. dipl. prav.  
Podsekretarka

dr. Silvo Žlebir  
generalni direktor

## **PRILOGA E**

Društvo Mountain Wilderness Slovenije se zavzema za varovanje neokrnjene gorske narave. Del te narave je tudi Triglavski narodni park.

Ob pravkar iztekajoči se javni razpravi o predlogu Zakona o TNP smo že nekajkrat opozorili predlagatelje in javnost, da gre pri predlogu tega zakona za poskus amputacije tega parka na 37% površine po dosedanjem zakonu. Med izrezanimi področji izstopa celotno področje Pokljuke, Bohinjskega jezera in Vogla ter Planice. Z Ministrstva za okolje nam vztrajno vsiljujejo mnenje, da v svoji obrambi narodnega parka pretiravamo.

Predlog Zakona o nordijskem centru Planica je še en dokaz, da so naša opozorila še kako umestna. Kakor je zasnovan predlog Zakona o NCP, namerava Ministrstvo za šolstvo in šport „povoziti“ še zadnje ostanke narodnega parka v dolinskem svetu severno od Julijskih Alp. Predlog tega zakona nikjer niti z besedico ne omeni Triglavskega narodnega parka, Naravnega rezervata Zelenci in drugih predelov še ne urbanizirane narave v tem predelu. Zakon ne določa dejanskih posegov na območju narodnega parka, pač pa jih zgolj omenja kot »površine, ki so namenjene ureditvi tekaških in rolnarskih prog, sprehajalnih, kolesarskih in interventnih poti ter prometne in komunalne infrastrukture in začasnih ureditev za potrebe NC Planica«, verjetno tudi zaradi tega niso priložene karte iz katerih bi bilo razvidno širše območje NC Planica, kjer se namerava grobo poseči tudi območje Triglavskega narodnega parka (2., 3. in 13. člen). Predlog zakona agresivno umešča športne objekte v prostor, ne da bi upošteval omenjene naravne vrednote iz neposredne soseščine, ne glede na to, da so že zavarovane z zakoni in drugimi akti slovenske države.

Cilji zakona kot so opisani v preambuli predloga so v službi temeljnega cilja in so zlasti:

- določiti območje NC Planica,
- določiti razvoj območja,
- opredeliti način in obliko upravljanja NC Planica,
- opredeliti načine urejanja prostora ter izvajanja posegov v prostor, potrebnih za izgradnjo in upravljanje NC Planica,
- urediti pridobivanje nepremičnin za gradnjo in posege v prostor na območju NC Planica,
- urediti dovoljevanje posegov v prostor.

Ob podrobnejšem branju predloga je razumeti, da je glavni cilj tega zakona prisilno razlastiti vse preostale lastnike zemljišč zato, da bo športna organizacija imela proste roke za poenostavljeno pisanje poljubnih gradbenih dovoljenj za športne in spremljajoče objekte v Planici. Pri tem je jasno, da ne gre za neko posebej trajno in razumno rabo objektov in prostora ampak za tipično kampanjsko rabo. Organizacija skakalnih prireditev en teden v letu povzroči cestni prometni kolaps gornjesavske doline, povzroči masovno prodajo kranjskih klobas in piva, hrup in onesnaženje izpušnih plinov v neposredni soseščini narodnega parka in potem še eno mesečno pospravljanje odpadkov za maso obiskovalcev.

Vse to samo zato, da se Slovenija za par dni pojavi na svetovnih športnih kanalih kot dežela, kjer se v zavesti večine nesmučarskih narodov dogaja nekaj samomorilskih skokov in za druge kulture nerazumnih dejanj?

V društvu smo večina rekreativni športniki, a verjamemo, da se da narediti več koristi za šport in rekreacijo vsega prebivalstva s tem, da ta nordijski center gradimo v razumnih merah za vrhunske tekmovalce in obenem s spoštovanjem do okoliške narave, ki naj bo v užitek vsem. Rudno polje naj nam bo zadosten opomin, kako naj se taki športni centri ne grade.

Predlog zakona predvideva v 7. členu stvarno služnost oziroma v 20. členu prisilno razlastitev zemljiških posestnikov. Smatramo, da je tak agresiven način zelo nespameten, če želi država oz. športne organizacije za svoje delovanje imeti podporo lokalnega prebivalstva. Dobre izkušnje iz sosednjih alpskih dežel vključujejo lokalne lastnike zemljišč kot deležnike v skupnem podjetju. Vsak ugleden športni center je namreč gospodarsko „napajališče“ za vse druge storitve okrog njega: prenočitvene, gostinske, turistične, športne, kulturne in druge, ki niso kampanjskega značaja, ampak omogočajo dobrobit lokalnim prebivalcem in tekoča sredstva za vzdrževanje športnih objektov skozi vse leto.

Lokacija centra je tik nad razvodjem Save Dolinke, ki le nekaj sto metrov nižje tvori mokrišče Naravni rezervat Zelenci. Center je v neposrednem sosedstvu s Triglavskim narodnim parkom in del Nature 2000 kjer je za vsak večji poseg potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje. Poenostavitev postopkov za pridobitev gradbenega dovoljenja je po našem mnenju kršenje evropskih direktiv o Naturi 2000 ter zakona o ohranitvi narave in preprosto dobre politike varovanja narave.

Odločno nasprotujemo ponovnemu grobem posegu na območje Triglavskega narodnega parka in pričakujemo, da bo predlog tega zakona doživel bistvene spremembe, da ne bo posegel na območje Triglavskega narodnega parka, eventualne neizogibne negativne vplive na naravne in druge vrednote narodnega parka in drugih delov zavarovane naravne dediščine v soseščini pa z omilitvenimi ukrepi omejil na še dovoljeno mero, ki jo zahtevajo drugi zakoni, predvsem pa zakon o varstvu okolja (voda, hrup, osvetlitev, odpadki, promet, itd.) in zakon o ohranjanju narave (varstvo ekoloških procesov, značilnih ekosistemov, biotske raznovrstnosti, naravne in kulturne krajine, itd.).

Pričakujemo, da boste predlog obravnavali v duhu Aarhuške konvencije in 44. členom Ustave

## PRILOGA F

Obvestilo o stanju v postopku (12.07.2010)

Spoštovani!

Agencija RS za okolje, ki kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor opravlja naloge s področja varstva okolja (v nadaljevanju naslovni organ) je dne 15. 06. 2010, 22. 06. 2010 in 30. 06. 2010 v upravnem postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja za poseg 1. faza izgradnje Nordijskega centra Planica prejela vaš dopis – Dopolnitev in izjasnitev vloge za izdajo OVS za Nordijski center Planica.

K dopolnitvi in izjasnitvi vloge je bila priložena naslednja dokumentacija:

- Mnenje WTE GmbH Podružnica Kranjska gora, Kolodvorska 1b, 4280 Kranjska Gora z dne 24. 12. 2009 k priključitvi Nordijskega centra Planica na kanalizacijski sistem in čistilno napravo Tabre;
- Uporabno dovoljenje za žičnico NC Planica, ki ga je pod številko 35106-3/2010 SR dne 12. 03. 2010 izdalo Ministrstvo za okolje in prostor, Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana;
- Gauss-Krugerjeve koordinate posameznih objektov posega, slika in parcelne številke posegov;
- Mnenje Komunale Kranjska gora, d. o. o., Spodnje Rute 50, 4282 Gozd Martuljek z dne 05. 03. 2010 za zagotovitev vode za polnjenje akumulacije za umetno zasneževanje;
- Obvezna razlaga odloka o Ureditvenem načrtu za Planico (R/R1);
- Strokovne podlage urejanja voda za izgradnjo Nordijskega centra Planica, ki jih je pod številko IV-6/10, maja 2010 Planica, izdelalo PUH, podjetje za urejanje hudournikov d. d., Hajdrihova 28, 1000 Ljubljana;
- Vloga za pridobitev vodnega dovoljenja za neposredno rabo vode za potrebe zasneževanje smučišč za Nordijski center Planica, PUH, podjetje za urejanje hudournikov d. d., Hajdrihova 28, 1000 Ljubljana številka I-717/2010 z dne 14. 06. 2010 in
- Celovito poročilo o vplivih na okolje za Nordijski center Planica, ki ga je junija 2009, dopolnitev glede na pripombe ARSO, junija 2010 (2. dopolnitev) izdelalo podjetje MARBO, d. o. o. Bled, Alpska cesta 43, 4248 Lesce.

Zgoraj navedeno dokumentacijo je naslovni organ z dopisom številka 35402-33/2009-62 z dne 01. 07. 2010 posredoval Agenciji RS za okolje, Uradu za upravljanje z vodami, z dopisom številka 35402-33/2009-63 z dne 01. 07. 2010 pa Zavodu RS za varstvo narave, Dunajska 22, 1000 Ljubljana in Zavodu za varstvo kulturne dediščine Slovenije, OE Kranj, Tomšičeva 7, 4000 Kranj ter jih v skladu z določilom 61. člena ZVO-1 ponovno pozval, da podajo mnenja o sprejemljivosti načrtovanega posega. Naslovni organ je mnenje Agencije RS za okolje, Urada za upravljanje z vodami številka 35500-981/2010 prejel dne 06. 07. 2010.

Z mnenji Zavoda RS za varstvo narave, Dunajska 22, 1000 Ljubljana in Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije, OE Kranj, Tomšičeva 7, 4000 Kranj pa vas bo seznanil takoj, ko bo z njima razpolagal.

Po pregledu priložene dokumentacije in mnenja Agencije RS za okolje, Urada za upravljanje z vodami številka 35500-981/2010 z dne 02. 07. 2010, je naslovni ugotovil, da dokumentacija, ki ste jo dne 15. 06. 2010 priložili dopisu - Dopolnitev in izjasnitev vloge za izdajo OVS za Nordijski center Planica ni v celoti dopolnjena v skladu s strokovnimi mnenji, ki jih je naslovni organ priložil Pozivu za izjasnitev in dopolnitev vloge številka 35402-33/2009-39 z dne 18. 12. 2009 in 35402-33/2009-41 z dne 28. 12. 2010. Poleg tega je naslovni organ ugotovil, da v dokumentaciji, ki je bila priložena Dopolnitvi in izjasnitvi vloge za izdajo OVS za Nordijski center Planica, manjkajo nekateri podatki in dokumentacija, zato vas poziva, da se izjasnite do zgoraj navedenega strokovnega mnenj in naslednjih dejstev, ki jih je ugotovil naslovni organ:

1. Iz dokumentacije, ki ste jo priložili dopolnitvi vloge ni razvidno, kako ste pri dopolnjevanju dokumentacije upoštevali mnenje Ministrstva za zdravje, ki ga je pripravil Zavod za zdravstveno varstvo Maribor, Prvomajska ulica 1, 2000 Maribor številka 123-09/1649-09/NP-179 z dne 17. 11. 2009.
2. Iz mnenja Agencije RS za okolje, Urada za upravljanje z vodami številka 35500-981/2010 z dne 02. 07. 2010 izhaja, da iz dokumentacije, ki ste jo priložili dopolnitvi vloge ni razvidno, kako ste v dopolnitev vključili nekatere zahteve iz mnenja o sprejemljivosti posega številka 3550-1396/2009 z dne 22. 11. 2009, in da je dokumentacija pomanjkljivo pripravljena.
3. Naslovni organ je na podlagi dopolnitve vloge stranke in predložene dokumentacije ugotovil, da sta stranki odstopili od določenih posegov in da se je zato v Celovitem poročilu o vplivih na okolje za Nordijski center Planica, ki ga je junija 2009, dopolnitev glede na pripombe ARSO, junija 2010 (2. dopolnitev) izdelalo podjetje MARBO, d. o. o. Bled, Alpska cesta 43, 4248 Lesce (v nadaljevanju: dopolnitev poročila), dodatno spremenil opis posega. Naslovni organ je ugotovil, da je stranka dopolnitvi priložila dopolnitev poročila, ne pa tudi dopolnitve Dodatka za presojo sprejemljivosti in idejne zasnove. Naslovni organ vas poziva da ustrezno dopolnite manjkajoča dokumenta.
4. Iz mnenja Agencije RS za okolje, Urada za upravljanje z vodami številka 35500-981/2010 z dne 02. 07. 2010 izhaja, da je treba vlogo dopolniti z Idejno zasnovo vodnih ureditev, izdelano na podlagi Strokovnih podlag urejanja voda za izgradnjo Nordijskega centra Planica, ki jih je pod številko IV-6/10, maja 2010 Planica, izdelalo PUH, podjetje za urejanje hudournikov d. d., Hajdrihova 28, 1000 Ljubljana.  
Naslovni organ opozarja, da je treba te ureditve v Poročilu o vplivih na okolje opisati in kumulativno ovrednotiti in jih upoštevati pri določanju območja, na katerem nameravani poseg povzroča obremenitve okolja, ki lahko vplivajo na zdravje ali premoženje ljudi.
5. Iz dopolnitve vloge je razvidno, da sta stranki odstopili tudi od posega INFO center. V poglavju 6.7.3. dopolnitve poročila pa je navedeno, da je, v kolikor bodo ravni hrupa presegale dovoljene vrednosti za I. stopnjo varstva pred hrupom, treba v nočnem času izključiti prezračevanje informacijskega objekta.
6. Po pregledu dokumenta - Gauss-Krugerjeve koordinate posameznih objektov posega, slika in parcelne številke posegov, ki ste ga priložili dopolnitvi vloge, je naslovni organ ugotovil, da dokument vsebuje podatke (parcelne številke, Gauss-Kruegerjeve koordinate, grafični prikaz posega) za vse posege iz prvotne vloge za izdajo okoljevarstvenega soglasja, ne vsebuje pa podatkov za poseg postavitve začasnega akumulacijskega bazen, ki je predmet zadnje dopolnitve vloge. V dokumentu tudi ni podatkov o lokaciji odvzema vode, iz katerega se začasni akumulacijski bazen polni.  
V seznamu so podatki samo za tri sodniške stolpe, v dopolnitvi poročila pa je navedeno, da so sodniški stolpi štirje (dva nova in dva rekonstruirana),  
Naslovni organ je po pregledu dokumenta – grafične priloge in seznama parcelnih številok ugotovil, da v seznamu parcelnih številok manjkajo naslednje parcelne številke:
  - 1417/2, k.o. Rateče (HS215);
  - 1325, 1326, obe k. o. Rateče (HS85, HS65, HS30 – v Dopolnitvi poročila je oznaka HS35, HS 45 in HS15);
  - 1417/13, k. o. Rateče.
7. Glede na to, da je stranka v dopolnitvi vloge odstopila od nekaterih načrtovanih posegov, bi morali biti v dopolnitvi poročila dopolnjeni tudi podatki o posegih iz Uredbe o vrstah posegov v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 78/06, 72/07 in 32/09). V prvotni vlogi je npr. navedeno, da bo poseg Nordijski center Planica sprejel 57.100 gledalcev, stranka pa je v dopolnitvi vloge odstopila od tekaškega stadiona, ki bi sprejel 8.000 do 10.000 gledalcev. V dopolnitvi poročila ta podatek ni popravljen.
8. Že vloga za izdajo okoljevarstvenega soglasja z dne 23. 07. 2009 se nanaša na poseg: »1. faza izgradnje nordijskega centra Planica«. Iz zadnje dopolnitve vaše vloge še vedno sledi, da se poseg imenuje 1. faza Nordijskega centra Planica, kljub temu, da ste v tej dopolnitvi odstopili od več posegov, ki so predmet vloge z dne 23. 07. 2009.  
Naslovni organ vas poziva, da poseg ustrezno poimenujete, ker ne gre več za Nordijski center, ampak za posamezne posege znotraj njega. Naslovni organ prav tako ugotavlja, da predložena

dokumentacija s strani nosilca posega ni dokumentacija, ki bi bila dovolj kvalitetna za izvedbo upravnega postopka presoje vplivov na okolje in izdaje okoljevarstvenega soglasja za »Nordijski center« kot celota, pač pa se s spremembami s strani nosilca posega, celoten in enovit poseg reže in deli na manjše posege, kar naslovnemu organu (ter ministrstvu in organizacijam iz 52. člena ZVO-1) tudi povzroča težave pri prepoznavanju obsega posega in posledično vplivov posega, zamegljuje kumulativne vplive, ne upošteva posrednih srednjeročnih in dolgoročnih vplivov in onemogoča kvalitetno izpeljavo upravnega postopka. Naslovni organ tudi opozarja, da Nordijski center kot celota v predloženi dokumentaciji ni bil presojan v celoti, zato tudi morebitno izdano okoljevarstveno soglasje ne more biti dano za poseg Nordijski center kot celota.

Prvi odstavek 9. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06-ZUP-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08 in 8/10, v nadaljevanju ZUP), določa, da je treba, preden se izda odločba, dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (zaslišanje stranke). Nadalje je v tretjem odstavku 9. člena ZUP določeno, da organ svoje odločbe ne more opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom

Naslovni organ vas skladno z 9. členom ZUP, kjer je določeno načelo zaslišanja stranke, poziva, da se v roku 30 dni opredelite do zgoraj navedenih dejstev in mnenja Agencije za okolje, Urada za upravljanje. V kolikor naslovni organ v tem roku ne bo prejel vašega odgovora, bo odločil na podlagi razpoložljive dokumentacije upravne zadeve ter smatral, da kljub pozivu niste izkoristili možnost, da se izrečete o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo.

Prosimo vas, da se pri izjasnitvi sklicujete na našo številko upravne zadeve 35402-33/2009.

Pripravil:

Jernej PER  
Sekretar

## PRILOGA G

REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Številka: 007-1087/2009/10  
Datum: 08. 01. 2010

MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT  
[Gp.mss@gov.si](mailto:Gp.mss@gov.si)

ZADEVA: **Zakon o Nordijskem centru Planica**  
ZVEZA. Vaše elektronsko sporočilo z dne 23. 12. 2009

Obveščamo vas, da Ministrstvo za javno upravo na prejeto gradivo v tej fazi podaja naslednje predloge in pripombe:

### **I.**

#### **K 10. členu predloga**

10. člen ni v skladu z ureditvi služnosti po Stvarno pravnem zakoniku.

#### **K 12. členu predloga**

Predlog 12. člena zakona nejasno določa ali je tu mišljena prepoved tudi drugim lastnikom. Kako lahko zakon prepove razpolaganje drugim lastnikom brez izvedbe ustreznih postopkov razlastitve ali ustanovitve prisilne služnosti? Če je prepoved, bi morala biti časovno omejena. Celotna ureditev razlastitve je nepregledan, saj skače iz ureditev po ZUREP na posebne določbe.

#### **K 11. členu predloga**

Določba 11. člena, ki določa, da delavci med stavko ne smejo povzročiti poslovne in materialne škode zavodu Planica ali organizatorjem tekmovanj ter koncesionarjem v NC Planica, pa je po našem mnenju preširoko zastavljena, saj vsaka stavka povzroči tudi neko škodo, in bi torej ta določba lahko pomenila neskladje z zagotovljeno ustavno pravico do stavke. Predlagamo, da se v tem smislu preveri ustreznost tega člena na pristojnem ministrstvu - MDDSZ.

### **II.**

V zvezi s predlogom Zakona o Nordijskem centru, vam posredujemo pripombe, ki nam jih je posredovala Upravna enota Jesenice, na območju katere se bo vršil projekt Nordijski center Planica.

#### **K 5. in 6. členu predloga Zakona o Nordijskem centru:**

Ker v omenjenih členih ni precizno določeno, ali je potrebno za vsak poseg pridobiti soglasji Zavoda za varstvo kulturne dediščine in Zavoda za varstvo narave, predlagamo, da se v oba člena to ustrezno navede.

#### **K 22. členu predloga Zakona o Nordijskem centru:**

V zvezi s tem členom se zastavlja dilema, ali je glede na 2. odstavek smiselno imeti dvodelni razlastitveni postopek, če pa so vsa pripravljala dela izvedena že pred uvedbo postopka. V rednem razlastitvenem postopku se s prvo izdano odločbo namreč uvede razlastitveni postopek in se dovoli izvedbo pripravljanih del, ko pa so

ta dela izvedena in je natančno znano, kaj in koliko se razlašča, se izda drugo odločbo, s katero se odvzame lastninsko pravico.

**- k 1. odstavku 6. člena predloga Zakona o Nordijskem centru:**

Uporabljena je neustrezna oblika sklonov. Predlagamo, da se besedilo »rastlinske in živalske« zamenja z besedilom »rastlinskih in živalskih«.

**- k 1. odstavku 7. člena predloga Zakona o Nordijskem centru:**

Predlagamo, da se besedo »sprejeme« nadomesti z besedo »sprejme«.

S spoštovanjem.

**Tina TERŽAN**  
**DRŽAVNA SEKRETARKA**



## PRILOGA H



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

www.mop.gov.si, e: gp.mop@gov.si  
Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana  
t: 01 478 74 00, f: 01 478 74 22



Številka: 0071-270/2009

Datum: 11.2.2010

Ministrstvo za šolstvo in šport RS  
Direktorat za šport  
Masarykova 16  
1000 Ljubljana

### **Zadeva: Zakon o Nordijskem centru Planica (ZNCP) – mnenje z vidika varstva okolja**

Po elektronski pošti ste nam dne 9.2. 2010 posredovali novo verzijo osnutka Zakona o NC Planica, skupaj s karto območja.

Na osnutek zakona uvodoma podajamo splošne pripombe, v nadaljevanju pa konkretne k posameznim členom.

#### **Splošne pripombe:**

Na usklajevalnih sestankih med ministrstvom je bil že izražen temeljni pomislek o smiselnosti zakona in sploh o smiselnosti posebnega pravnega urejanja vsebin, ki so sicer že splošno urejene. S predloženim zakonom se za območje NC Planica, oziroma za urejanje vsebin na tem območju, ustvarja parcialni pravni red, ki je vzporeden uveljavljenemu in s predpisi Evropske unije usklajenemu pravnemu redu, ki velja v celi državi. Na podlagi veljavnega pravnega reda so namreč tovrstne vsebine - urejanje prostora, razvijanje dejavnosti, ... praviloma vsebina načrtov (državnih lokacijskih) in prostorskih aktov, ne pa zakonov ali drugih pravnih predpisov. Načrti in plani so namreč podvrženi celoviti presoji sprejemljivosti vplivov na okolje, medtem ko predpisi niso. Izvedena in pozitivna celovita presoja vplivov na okolje je pogoj za črpanje evropskih sredstev. Zastavlja se nam torej vprašanje o smiselnosti in upravičenosti tovrstnih posebnih pravnih urejanj, še zlasti, ker je to lahko praksa za uveljavljanje katerihkoli drugih interesov v prihodnje mimo uveljavljenih in pravno že določenih standardov varstva okolja.

Dejstvo je, da se NC Planica nahaja na samem robu Triglavskega narodnega parka in med dvema območjema Natura 2000 (SCI Zelenci in SPA Julijske Alpe). Nedvomno gre v prihodnje na območju NC Planica pričakovati večji obisk, povečan promet, obremenitev okolja in posledično pritisk na varovana območja. Zato bi vpliv na okolje moral biti celovito ugotovljen in upoštevan v samem poteku projekta.

Če resor, pristojen za zakonodajo, pomislekov za sprejem tega zakona, s katerim se torej vzpostavlja posebni pravni red na območju NC Planica, nima, potem predlagamo, da upoštevate **konkretne pripombe**, ki jih navajamo k posameznim členom:

K 2. členu:

1. Ugotavljamo, da je poimenovanje območij v tekstu zakona in na kartah neskladno: v prvem odstavku je določeno, da območje NC Planica obsega ožje in širše območje, na karti sta območji poimenovani širše vplivno območje in ožje vplivno območje.

Predlagamo uskladitev poimenovanja oziroma dodatno pojasnilo, če gre za različna območja.

2. Območje NC Planica ne more biti izvzeto iz obstoječega sistema, s katerim so določeni okoljski predpisani standardi, zato predlagamo, da se doda nov 4. odstavek:

»4) Vsi posegi, dejavnosti in ravnanja na območju NC Planica se izvajajo v skladu s predpisi s področja ohranjanja narave, varstva okolja in voda, po predpisanih postopkih, tako da ne vplivajo škodljivo na doseganje okoljskih ciljev. »

K 4. členu:

1. Vsebina prvega odstavka se razširja na celo Planico: »Planica je območje rezervirano za šport, ki je kot naravna in kulturna dediščina,....«, s čimer se ne strinjamo. Ne strinjamo se tudi z uporabo besede »rezervirano«, ker je izključujoča za morebitna vsa druga nujna ravnanja na območju.

Predlagamo popravek, tako da se prvi del stavka glasi: »NC Planica je območje, namenjeno športu ...«, pri čemer se v nadaljnjem besedilu črta najmanj beseda naravna (dediščina), ker NC Planica tega statusa (t.j. statusa naravne vrednote, ker pravnega pojma naravna dediščina ni) nima. Nenavadno se nam zdi tudi navajanje, da NC Planica kot turistična destinacija »predstavlja pomembno vrednoto v zavesti slovenskega naroda«. Običajno je obratno: vrednota pogojuje turistično destinacijo.

2. V drugem odstavku so navedene ciljne skupine za namembnost NC Planica. Sprašujemo se o smiselnosti odstavka, ker ne znamo razbrati, kdo od katerihkoli ljudi, ki bi potencialno prišli v NC Planica, ni ciljna skupina.

3. V petem odstavku je določeno »Vsebine iz prejšnjega odstavka tega člena so dopolnilne vsebine, med katere se štejejo tematski parki...«. Želimo jasno opredelitev, kaj so »tematski parki«, oziroma tudi »dopolnilne vsebine« v povezavi s tematskimi parki, v obratnem primeru predlagamo črtanje pojmov.

4. Ob vsebini četrtega in petega odstavka, v povezavi z 9. členom, se sprašujemo načelno, če je športno – turistična dejavnost sploh lahko predmet javne službe.

K 6. členu

Z vsebino se ne strinjamo. Sistem varstva narave in okolja je s predpisi že določen, zato ne moremo pristajati na uvajanje dodatnih parcialnih sistemov, kot na primer s tretjim in četrtem odstavkom na uvajanje omilitvenih ukrepov.

Nenazadnje pojma naravna dediščina pravno ne poznamo, pa tudi v prvem odstavku navedeno erozijsko varovanje, vodovarstvo, varstvo pred hrupom... presega vsebine s področja varstva narave.

Predlagamo, da se celoten 6. člen črta.

Stran 2/3

K 7. členu

1. Prosimo za dodatno pojasnilo, v kakšnem odnosu je razvojni načrt do prostorskih aktov in aktov rabe naravnih dobrin.

2. Predlagamo, da se doda nov tretji odstavek:

»3) V postopku priprave razvojnega načrta je treba pridobiti naravovarstvene smernice ter mnenje o njihovem upoštevanju, skladno s predpisi s področja ohranjanja narave.«

K 9. členu

Prosimo za dodatno pojasnilo, kaj pomeni naloga javne službe: »- zagotavljanje dopolnilnih turističnih produktov za turistično destinacijo Gornjesavske doline in Slovenije kot celote«.

K. 15. členu

V del stavka »...se uporabljajo predpisi s področja prostorskega načrtovanja, graditve objektov, stavbnih zemljišč, geodetskih zadev,...« se doda »predpisi s področja ohranjanja narave, varstva okolja in voda«.



dr. Samo Kopač  
v.d. generalnega direktorja  
DIREKTORATA ZA OKOLJE