

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

*Sanja Kren*

**NAČELA UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA**

**MAGISTRSKO DELO**

**Mentor: izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK**

Ljubljana, avgust 2007

## SPLOŠNO KAZALO

	<b>stran</b>
1 UVOD	5
1.1. Hipotetično-metodološka izhodišča magistrskega dela	10
2 NEKATERE TEORETIČNE PODSTATI MAGISTRSKEGA DELA	13
2.1 Pojem uprave in upravljanja	13
2.2 Uprava	14
2.3 Javna uprava	18
2.4 Državna uprava	21
3 ZGODOVINSKI IN RAZVOJNI VIDIKI UPRAVE IN UPRAVLJANJA	23
3.1.Zgodovinski vidiki razvoja upravnega sistema	23
3.2.Obdobje od leta 1946 do 1953	23
3.3.Obdobje od leta 1953 do 1963	24
3.4.Obdobje od leta 1963 do 1974	25
3.5.Obdobje po letu 1974	27
4 PRAVNO NAČELO	29
5 KLASIČNA IN SODOBNA NAČELA UPRAVE IN UPRAVLJANJA	32
5.1. Ustavna izhodišča javnega prava	32
5.1.1 Načelo delitve oblasti v sodobni parlamentarni demokraciji	32
5.1.2 Ustavno načelo enakosti	35
5.1.3 Načelo sorazmernosti	36
5.1.4 Vezanost uprave na zakon	39
5.1.5 Vezanost uprave pri prostem preudarku	43
5.1.6 Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave	51
6 NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA	54
6.1 Kritika upravljanja javnega sektorja	59
6.2 Načela sodobnega managementa	60
6.2.1 Načelo usmerjenosti k uporabniku	65
7 JAVNI, DRŽAVNI USLUŽBENEC	67
7.1 Javna služba kot javnopolitična družbena funkcija	68
7.1.1 Odprta javna uprava	69
7.1.2 Primeri odprte javne uprave	71
Pravica dostopa do informacij javnega značaja	71
7.1.3 Izjeme načela prostega dostopa	72
7.1.4 Pravica do sodelovanja pri sprejemanju predpisov	73
Postopek sodelovanja in akti, pri katerih se lahko postopek uporabi, ter izjeme	73
7.1.5 Vezanost uprave na pripombe javnosti	78
7.1.6 Pravna sredstva in sodni nadzor	78
7.1.7 Pravica do soodločanja pri sprejemanju predpisov,	79

političnih odločitev	
7.2 Načela	79
7.2.1 Načelo zakonitosti	79
7.2.2 Načelo enakopravne dostopnosti do zaposlitve, načelo javnega natečaja	83
7.2.3 Načelo kariere	84
7.2.4 Načelo strokovnosti	86
7.2.5 Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti	87
7.2.6 Načelo zaupnosti in načelo varovanja poklicnih interesov	88
7.2.7 Načelo enotnosti javnega sektorja	89
7.2.8 Načelo odgovornosti za rezultate	89
7.2.9 Načelo dobrega gospodarjenja	89
7.2.10 Načelo pravnega varstva	89
7.2.11 Načelo prepovedi sprejemanja daril	89
8 SKUPINE NAČEL UPRAVE PO EVROPSKIH STANDARDIH	92
8.1 Zanesljivost in predvidljivost	92
8.2 Odprtost in transparentnost	94
8.3 Odgovornost	95
8.4 Učinkovitost in uspešnost	95
9 SPREMINJANJE NAČEL JAVNE UPRAVE	97
10 PRIPOROČILA IN DOBRE PRAKSE EVROPSKE UNIJE PO MODERNIZACIJI UPRAVNEGA SISTEMA	101
10.1 Evropska CAF konferenca	103
10.2 Posamezne ugotovitve in priporočila z Evropske CAF konference	105
11 NAČELA UPRAVE PO WARNERJU	108
11.1 Načelo politične smeri	109
11.2 Načelo javne odgovornosti	109
11.3 Načelo socialnega pomanjkanja	110
11.4 Načelo učinkovitosti	111
11.5 Načelo organizacije	112
11.6 Načelo odnosov z javnostjo	115
11.7 Načelo razvoja in napredka	116
11.8 Načelo raziskovanja	117
12 NAČELA DELOVANJA UPRAVE V SLOVENSKEM UPRAVNEM SISTEMU	118
12.1 Zakon o državni upravi	118
12.2 Zakon o inšpekcijskem nadzoru	122
12.3 Zakon o državljanstvu	126
12.4 Zakon o javnih uslužbencih	126
12.5 Zakon o splošnem upravnem postopku	131
12.6 Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja	136
13 ANALIZA DEJANSKE UPORABE NAČEL UPRAVE IN UPRAVLJANJA V UPRAVNEM IN SODNEM SISTEMU	138
13.1 Primeri Ustavnega sodišča	138

13.2 Evropsko sodišče	139
14 ZAKLJUČEK	142
15 LITERATURA	148
16 POVZETEK V SLOVENSKEM IN ANGLEŠKEM JEZIKU	157

## 1 UVOD

Za tržno gospodarstvo in demokratični razvoj je ključno dobro delovanje pravosodja in javne uprave. Javna uprava se mora reformirati po načelih in managerskih ukrepih, ki prevladujejo v zasebnem sektorju (kot denimo oblikovanje ciljev in strategij, merjenje rezultatov, bolj fleksibilni sistemi upravljanja s kadri in drugimi viri), vendar se je treba zavedati, da država ni podjetje in da so zato v javni sektor prenosljivi le nekateri principi in metode zasebnega sektorja. Temeljni kriterij je za izvajalske organizacije zadovoljstvo uporabnikov storitev v okviru javnega interesa in racionalna raba proračunskih sredstev, širše pa izpolnjevanje poslanstva in ciljev javnih organizacij, torej doseganje uspešnosti poslovanja. Javna uprava mora zgraditi institucionalni okvir, ki bo zagotavljal opravljanje sedanjih in novih nalog na transparenten način in bo omogočal doseganje zastavljenih ciljev. Vsak cilj pa mora biti jasno opredeljen in merljiv. Upravljanje države mora postati bolj odprto, transparentno in odgovorno do uporabnikov. Država mora zagotoviti učinkovito zagotavljanje izvajanja storitev bodisi z lastnimi, proračunskimi sredstvi ali s sodelovanjem zasebnega sektorja. Učinkovito upravljanje družbenih sredstev je cilj, ustvarjanje dobička pa je podrejeno temu cilju<sup>1</sup>. Vloga države se v sodobnem družbenem kontekstu spreminja na ekonomski, zunanje-politični in sociološki ravni. Skupna lastnost vseh trendov je zavedanje o pomenu dobrega vladanja. Za dobro vladanje so značilne tri usmeritve: učinkovitost, participativno strateško načrtovanje ter sprememba kulture delovanja politike in uprave. Slovenija se mora pridružiti evropskim trendom decentralizacije in prilagodljivosti upravljanja, zmanjševanja nepotrebnih regulacij ter umikanja države iz neposredne intervencije v gospodarstvu, če naj v procesu institucionalnih reform vladanja v EU<sup>2</sup> ohrani svojo mednarodno konkurenčnost. Evropska unija se tudi sama sooča s problemom implementacijskega deficita med formalno sprejetimi in dejansko uresničenimi reformami ter z relativno visoko stopnjo birokratizacije evropskega ekonomskega sistema in posledično velikim vplivom politike na gospodarski razvoj. Hkrati se EU sooča tudi s krizo socialne države zaradi naraščajočih stroškov, povezanih z demografskimi gibanji, in neučinkovitih trgov, povezanih s pretirano rigidnostjo sistemov socialne varnosti. Razvojni vzvod je iskanje ravnotežja med tržnimi institucijami in državnim intervencionizmom, ki zahteva nove oblike. Temeljni princip obvladovanja socialne države je večja socialna odgovornost državljanov, privatizacija javnih storitev, kjer je to možno in dopustno, javno zasebno partnerstvo in krepitev vloge civilne družbe. Tudi sam ekonomski sistem EU bo v prihodnje potreboval debirokratizacijo razvojne funkcije države, večjo kooperativnost med javnim sektorjem in tržno konkurenco ter še posebej deregulacijo na

---

<sup>1</sup> Slovenija jutri, dostopno na <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindr2.pdf> (19.6.2007).

<sup>2</sup> Evropska unija

trgu dela. Za uspešno izvedbo navedenih nalog bo treba okrepiti institucije državne uprave. Naloge in cilje posamezne institucije je potrebno jasno opredeliti, pri tem pa upoštevati razpoložljive vire, tako človeške kot materialne. Pomemben element zagotavljanja ciljev je znanje, zato je treba zaposlene v celotnem javnem sektorju, vzpodbujati k vseživljenjskemu učenju.

Vloga moderne javne uprave se odraža predvsem v dveh segmentih: uprava mora delovati kot legitimna oblast (glas uporabnikov) in mora biti učinkovita ter uspešna. Pri tem je treba poudariti pomen stalne politične podpore, katere nihanje sicer onemogoča konsistenten in uravnotežen razvoj. Pri razvoju slovenske javne uprave je treba upoštevati t. i. Evropski upravni prostor (*European Administrative Space*), katerega predmet so reforme kakovosti uprave, e-uprave, sistema javnih uslužbencev, javnih financ, lokalne uprave, paradržavnih organizacij idr. Slovenija mora na teh področjih upoštevati načela zanesljivosti, predvidljivosti, odprtosti, odgovornosti, učinkovitosti in uspešnosti. Za slovensko klasično upravo je še najbolj nedotaknjeno področje prenosa oblastnih nalog na nedržavne subjekte (sicer usmeritve OECD<sup>3</sup>). Pravno-formalno sicer ustrezne statusne oblike slovenski pravni red pozna, vendar ne živijo. Prednostno je z vidika zagotavljanja in izvajanja negospodarskih in gospodarskih javnih služb (zdravstvo, šolstvo, kultura, komunala, elektro distribucija itd.) treba posodobiti in poenotiti zakonodajo, saj ta ne pozna sodobnih standardov poslovanja z uporabniki niti ne omogoča alternativnih oblik financiranja.

Za delovanje po načelu dobrega vladanja si mora Slovenija na področju javne uprave prizadevati za:

- razvoj kakovosti regulacije in koordinacije razvojnih politik,
- razvoj odnosa uprave do uporabnikov, zlasti gospodarskih subjektov,
- razvoj upravljanja kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov,
- krčenje in decentralizacijo uprave,
- uveljavljanje načel dobrega vladanja in transparentnosti v celotnem javnem sektorju.

V magistrskem delu bomo poskušali prikazati nekaj najpomembnejših načel, preko katerih želi uprava doseči zgoraj navedene cilje.

Javna uprava se v vseh vrstah demokracije bori z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno

---

<sup>3</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development — Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

službo. Veliki vprašanji javne uprave v demokraciji sta: legitimnost, ki zajema legalnost in politični nadzor, ter učinkovitost, ki obsega strokovnost in smotrnost. V vseh zahodnih demokracijah se novi dogovori na probleme učinkovitosti in smotrnosti javne uprave obravnavajo v okviru novega upravljanja javnega sektorja. Ti koncepti rešujejo številne probleme tradicionalne birokracije. Hkrati pa je očitno, da novo upravljanje javnega sektorja s poudarjanjem decentralizacije, dezegregacije in podjetniškega managementa lahko povzroča nove probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odzivnost, odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih politik (Brezovšek, 2000: 264). Seveda pričakujemo od svoje javne (državne) uprave, da bo vse to in mogoče še kaj drugega hkrati, in smo zelo nesrečni, če moramo priznati, da ni tako. Dejstvo je namreč, da javna (državna) uprava nenehno raste in da z svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva; to je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se nato pojavljajo vse močnejša kritika delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovost storitev, ki naj ustreza vložnim sredstvom. Do pred kratkim je bila pestrost ponudbe javnega sektorja manj usmerjena k uporabnikom kot storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Glavni razlog za to je bil monopolni položaj javnega sektorja. Konkurenca v javni upravi tako sploh ni obstajala. Zaradi tega je bila kakovost storitev manj pomembna od vhodnih podatkov, samega postopka in formalnosti, ki so bili potrebni za doseganje končnega rezultata. Posledica tega je (bila), da je (bilo) dojemanje javne (državne) uprave med državljani na splošno negativno (zapravljanje denarja, neučinkovito delovanje, togo in neodgovorno ravnanje) (Brezovšek, 2000: 265).

Upravni sistem je eden tistih družbenih sistemov, ki vplivajo na vsa področja človekovega življenja. Z upravo se srečujemo praktično vsakodnevno, v najrazličnejših položajih in vlogah, srečujemo jo kot posamezniki, državljani, stranke ali pa kot udeleženci najrazličnejših organizacij in skupnosti. Zaradi svoje vpletenosti v družbeno in državno življenje je postala uprava pomemben dejavnik vplivanja na vsestranski razvoj družbe in posameznika. V zadnjem stoletju smo bili priče vsaj dvema za upravo pomembnima družbenima trendoma. Prvi je bil mobilizacija novih družbenih skupin, ki so v politični sistem vnesle nove probleme in zahteve, drugi pa ekspanzija avtoritete države z namenom soočiti se z novimi in vedno bolj kompleksnimi družbenimi problemi (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981: 238).

V magistrskem delu bomo predstavili razloge za reformo javne uprave, predvsem v smislu vpletanja načel NUJS-a v javno upravo, namen tega in nekatere poglede tujih strokovnjakov na prepletanje zasebnega in javnega sektorja.

Klasičen model delovanja javne uprave, ki temelji na Webrovih teoretičnih izhodiščih ima že skoraj stoletno tradicijo in lahko bi rekli, da določena izhodišča še danes veljajo za delovanje javne (državne) uprave. Taka izhodišča so predvsem hierarhija, strokovnost in politična nevtralnost javne (državne) uprave, ki deluje prek zakonov, ki jih sprejema »demokratično izvoljeno predstavniško telo« (Bugarič, 2002: 52), izvršuje pa jih izvršilna oblast. Na drugi strani imamo izhodišča, ki ne dohitevajo več družbenega razvoja in postajajo zastarela za sodobno družbo. Taka izhodišča so »rutinizirana delitev dela, depersonalizacija zaposlenih ter formalizirano komuniciranje« (Rus v: Kovač, 2000a: 280). Včasih je javna (državna) uprava delovala, ne ozirajoč se na potrebe njenih uporabnikov. Danes pa se je začela odmikati od »klasične Webrove teorije javne uprave, ki rešitve išče v posredni legitimaciji javne uprave, in začinja vpeljevati mehanizme neposredne demokratične legitimacije delovanja javne uprave« (Bugarič, 2002: 52). To pomeni, da se uprave v zadnjih letih prizadevajo za vzpostavitev bolj »odprtega in decentraliziranega modela upravljanja, ki naj bi nadomestil klasično (praviloma togo) hierarhijo« (Kovač, 2000a: 280) državne uprave. Države si prizadevajo prek reformiranja javnih (državnih) uprav oblikovati bolj demokratično državno upravo, ki bo prijaznejša do državljanov oziroma uporabnikov njenih storitev, pri čemer pa je treba ohranjati strokovnost. Z reformo javne uprave si države tudi prizadevajo oblikovati politično nevtralno in kakovostnejšo javno upravo.

Da bi prišli do takšne modernizacije javne uprave, si je treba zastaviti celovit projekt, ki pa ga ni mogoče izvesti čez noč. Poseči v prenovo upravnega sistema pomeni namreč spreminjanje njegovih glavnih sestavin: državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb. Vse te sestavine so med seboj tesno povezane in soodvisne, spremembe v enem od strukturnih elementov sistema povzročajo spremembe v drugih delih, skratka, gre za relativno sklenjen krog medsebojnega vplivanja in povezovanja. Med državami, ki so se odločile za modernizacijo javne uprave, so se razvile neke skupne globalne razvojne usmeritve. Razlogi za razvoj takšnih globalnih usmeritev so naslednji (Debelak, 1997: 36 - 37):

- država v sodobnih družbah izgublja svojo oblastveno funkcijo, zato se mora težišče njenega delovanja usmeriti predvsem v zagotavljanje posameznih javnih dobrin in storitev državljanom;
- ta razvojna težnja se mora odražati tudi v organizaciji uprave. Njen cilj ni več zagotavljanje represivne funkcije nad državljanom, ampak mora omogočiti čim boljše izvajanje njene



servisne in pospeševalne funkcije. Zato mora spremeniti svojo notranjo hierarhično obliko organiziranosti;

- eden izmed razlogov prenove javne uprave je potreba po decentralizaciji teritorialnih upravnih sistemov, kar ne pomeni samo dekoncentracije izvajanja odločitev centralnega sistema, ampak predvsem relativno samostojnost in širšo povezanost s sistemi javnih služb na različnih ravneh;

- z upadanjem oblastvene funkcije države ter z naraščanjem njene servisne in pospeševalne funkcije postaja upravna dejavnost zelo zahtevna strokovna dejavnost, zato se pojavlja potreba tudi po večji profesionalizaciji javne uprave;

- vse pogosteje se srečujemo s prenosom servisne funkcije uprave iz državnega v zasebno področje; uvajanje institucionalnega pluralizma in oblikovanje tako imenovanega sektorja nevladnih organizacij postaja imperativ v sodobnih upravnih sistemih;

- pogost pojav so tudi zahteve po deregulaciji in zmanjšanju administriranja; pri tem so bolj v ospredju spremembe funkcij uprave, kot je npr. opuščanje nepotrebnih in pridobivanje tistih, ki jih v sodobnem političnem in tržnem sistemu uprava mora opravljati, kakor pa zmanjšanje števila zaposlenih.

Na podlagi opisanega se je oblikovalo mnenje o začetku reformiranja javne uprave, predvsem na področju legalnosti, politične neodvisnosti, strokovnosti, ekonomičnosti ter kakovosti in odličnosti javne uprave. Navedena področja se nam nekako zdijo najpomembnejša za delovanje javne (državne) uprave, niso pa edina, ki jih je treba reformirati.

Schneider med drugim navaja razloge za uvajanje reforme, ki jih deli med pet osnovnih trendov, ki opredeljujejo delovanje javne uprave in istočasno povzročajo tudi reformne procese (Schneider v Stanonik, 2000: 296 - 297):

- globalna konkurenca,

- tehnološka revolucija,

- deregulacija in privatizacija gospodarstva,

- presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti in proizvodnje,

- vrednostne in demografske spremembe ljudi.

Če primerjamo razloge za reformo javne uprave, ki jih navaja Debelak, in tiste, ki jih navaja Schneider, opazimo, da Debelak vidi razloge za reformo predvsem v neprimernem delovanju organizacije javne uprave. Na drugi strani pa Schneider navaja trende družbenega razvoja, ki povzročajo neizogiben razvoj javne uprave. Če strnemo ta dva pogleda, pridemo do ugotovitve, da klasične Webrove organizacije strukture javnih uprav ne

morejo več slediti sodobnim trendom razvoja družbe, kot so globalna konkurenca, tehnološka revolucija, deregulacija in privatizacija gospodarstva, presežek osnovnih dobrin in redistribucija proizvodnje ter vrednostne in demografske spremembe ljudi. Zato se pojavljajo trendi po modernizaciji javne uprave in oblikovanju sodobnih upravnih sistemov, ki bodo lahko sledili družbenemu razvoju.

Trendi modernizacije oziroma reformiranja javne (državne) uprave so se pojavili po vsem svetu, v razvitih in nerazvitih državah. Takšni trendi modernizacije so se intenzivno začeli pojavljati predvsem ob koncu 70-ih let.

Organiziranost držav se v svetu precej razlikuje, poleg tega se razlikuje tudi kultura držav, njihovo zgodovinsko ozadje in družbena ureditev. Kot posledica te raznolikosti so se razvile različne oblike reformiranja javnih uprav. Če pa poiščemo neke skupne značilnosti teh reform, bi lahko rekli, da je povsod cilj reformiranja v »spreminjanju obsega, velikosti, preoblikovanja strukture in funkcije, povečanju učinkovitosti in spreminjanju kulture javne uprave, in sicer s pomočjo različnih metod in tehnik« (Stanonik, 2000: 299):

- downsizing,
- resource-squeezing,
- cut back management,
- koncept 3E (3Es concept),
- privatizacija (privatisation),
- outsourcing,
- marketisation,
- novo upravljanje javnega sektorja (new public management),
- contractualisation,
- customerisation,
- avtomatizacija (automatisation).

### **1.1 Hipotetično-metodološka izhodišča magistrskega dela**

Splošna pravna načela so verjetno eden najbolj zanimivih in živih segmentov sodobne evropske upravne kulture. Načela, navedena v naši razpravi, lahko najdemo v vseh evropskih državah. Čeprav javna uprava v evropskih državah temelji na starih temeljih, se kljub temu soočajo s prilagajanjem modernim okoliščinam, vključno s članstvom v Uniji. Konstantni stiki med uslužbenci uprave držav članic in Komisijo, zahteva po razvoju in

implementaciji »*acquis communautaire*«<sup>4</sup> kot enakovrednega standarda zanesljivosti v EU, nujnost o evropskem sistemu javne uprave in seveda osnovna načela in vrednote uprave, ki si jih države EU delijo, so pripeljale do konvergence med nacionalnimi upravami. To se obravnava kot Evropsko upravno področje (*European Administrative Space*). Na podlagi dognanj našega raziskovanja lahko ugotovimo, da načela uprave, ne glede na luknje, s katerimi se srečujemo ob uporabi le-teh, pripomorejo do učinkovitega delovanja uprave in spoštovanja pravic posameznika, upoštevanja zakonodaje. Vendar naj pri tem poudarimo, da se tudi v delovanju Evropskega sodišča najdejo »luknje« na tem področju.<sup>5</sup> Kljub vsem dognanjem pa je pred nami še dolga pot do popolne učinkovitosti in pravilne, ефективne uporabe načel uprave. Upamo lahko, da se bo razvoj delovanja uprave, na podlagi zgoraj navedenih načel, effektivno nadaljeval tudi v EU. Hkrati bomo predstavili pomen in vlogo načel NUJS v sami upravi, prepletanje elementov in značilnosti zasebnega sektorja v javnem življenju in posledice ter dognanja nekaterih držav na tem področju (predvsem praktičnih).

Na podlagi navedenega lahko postavimo naslednje hipoteze magistrskega dela:

- Slovenski upravopolitični sistem je z uvedbo načel pridobil na transparentnosti in preglednosti.
- V vseh delih javnega sektorja načel uprave ni mogoče dejansko tudi aplicirati.
- Nekritičen prenos načel iz zasebnega v javni sektor avtomatično ne pomeni oziroma ne zagotavlja večje uspešnosti in zakonitosti dela javnega sektorja.

Za celoten sistem uprave namreč ni mogoče vzpostaviti nekega konsistentnega sistema načel; celotna uprava oziroma njeni deli so preveč raznoliki, da bi prišlo do vzpostavitve enotnega konstituta načel, ki bi se na vseh področjih uporabljal kot zaključena in nespremenljiva enota (npr. v šolstvu ne moremo uporabiti načel, kot jih uporabljamo v državni upravi). Določeni zakoni v svoji vsebini načel niti ne vključujejo, drugi dajejo posameznim načelom večjo moč kot drugim, s kakšnega drugega vidika pomembnejšim načelom; nadalje imamo primer Zakona o javnih uslužbencih, ki sicer vsa načela navaja kot enakovredna, vendar nam praksa pokaže drugo plat te navedbe.

Cilj magistrskega dela poemnijo naslednje postavke:

- obrazložitev poglavitnih pojmov javne (državne) uprave, NUJS;

---

<sup>4</sup> Celotno telo pravil, pogodb, deklaracij, resolucij, stališč, mnenj, ciljev in ravnanj, ki se nanašajo na Evropske skupnosti, bodisi da pravno vežejo ali ne, ki je nastalo vse od ustanovitve skupnosti in so ga institucije skupnosti in države članice priznale kot zavezujoče pri svojih aktivnostih.

<sup>5</sup> European principles for public administration. 1999. Sigma papers No. 27, OLIS: 19-Nov-1999, Dist: 22-Nov-1999, Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

- obrazložitev vrst in pomena načel tako v javni (državni) upravi, NUJS in v evropskem prostoru;
- dognanja strokovnjakov v tujini o odzivu uporabe načel NUJS v javnem sektorju;
- analiza vpeljave načel NUJS v prostor slovenske javne (državne) uprave in možne posledice na delovanje zasebnega in javnega sektorja.

Sama učinkovitost vpeljevanja načel NUJS v javno (državno) upravo je odvisna od številnih elementov. Kateri so ti elementi, bomo spoznali v našem magistrskem delu. Novi javni management prinaša nove načine upravljanja javnega sektorja, kot so po Nascholdu produktna organizacija s procesno verigo namesto funkcionalne delitve dela, pogodbeni management in avtonomija namesto hierarhije, naravnost k uporabnikom namesto prevlade ponudnika, strateški management kot dopolnilo vladavine prava in pravil (Kovač, 2004: 180). Čeprav procesi sprememb v javnem sektorju vedno bolj spominjajo na dogajanja v velikih gospodarskih korporacijah, ne smemo pozabiti, da imata javni in zasebni sektor drugačno poslanstvo in motiv svojega delovanja, zaradi česar popolna in nekritična aplikacija podjetniških načel v javno upravo ni na mestu.

*Z deskriptivno metodo* bomo postavili teoretični okvir magistrskega dela ter jasno in nedvoumno opredelili relevantne teoretične pojme. V pomanjkanju domače bomo uporabili predvsem dostopno tujo literaturo (monografije, znanstvene članke, zbornike). *Analiza vsebine formalnih dokumentov* bo uporabljena za analizo in primerjavo med zakoni, podzakonskimi akti in predlogi zakonov v slovenski ureditvi sistema javne (državne) uprave. V okviru tega sklopa bomo uporabili tudi večje število internih gradiv. *Analiza sekundarnih virov* bo uporabljena za opis stanja v Evropski uniji.

## 2 NEKATERE TEORETIČNE PODSTATI MAGISTRSKEGA DELA

### 2.1 Pojem uprave in upravljanja

Sleherno človeško delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko potrebo. Pri tem se je treba najprej odločiti, ali ta potreba sploh obstaja, nato pa, kako ugotovljeno potrebo zadovoljiti. Odločanje o potrebah in načinu njihove zadovoljitve teh potreb imenujemo upravljanje. Upravljanje se nanaša na vsako človeško dejavnost, ki naj pripelje do zadovoljitve katerekoli človekove potrebe, naj gre za proizvodnjo dobrin ali nematerialno proizvodnjo, neposredno ali posredno proizvodnjo, za proizvodnjo dobrin ali storitev. Odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve teh potreb seveda še ne pomeni same zadovoljitve potreb. Da potrebo zadovoljimo, je potrebna še posebna dejavnost, ki jo sproži akt upravljanja, odločitev. Ta dejavnost je lahko fizična ali psihična, lastna ali tuja, dejavnost živega človeka ali živega oziroma mrtvega orodja. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi zadovoljitev teh potreb. Proces zadovoljevanja potreb obsega upravljanje in dejavnost, ki jo sproži upravljanje. Če prek svoje odločitve z lastno dejavnostjo neposredno vplivamo na fizični svet, gre za upravljanje materialnih procesov, za materialno upravo, upravljanje materialnih procesov pa je področje tehničnih ved (Haček, 2001: 14). Upravljanje pa ni samo odločanje o potrebah in o načinu njihove zadovoljitve, ampak je tudi poseben družbeni pojav v smislu odločanja o tem, kaj morajo napraviti oziroma kako morajo ravnati drugi ljudje, da se doseže neki smoter (cilj). Pri tem se pojavi nujnost, da se morajo posamezniki, ki so vključeni v ta proces, podrežati odredbam tistih, ki so pooblaščen za odločanje na posameznih stopnjah proizvodnega ali kakega drugega procesa. Upravljanje torej pomeni usmerjati ali dajati smisel nečemu. Poleg določanja smeri pa mora upravljanje zajemati tudi izvrševanje določene aktivnosti oziroma dejavnosti. Upravljanje ima torej dve osnovni sestavini: element določanja smeri za doseg nekega cilja in element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseg določenega cilja (Brezovšek, 2001: 397).

Bučar loči med upravo in upravljanjem. Zanj je upravljanje v bistvu odločanje o potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi jih zadovoljiti. Proces upravljanja naj bi obstajal iz odločanja o ciljih in odločanja o sredstvih. Uprave pa ni mogoče pojmovati samo kot sredstvo za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu določanja ciljev, kar jo naredi politično (Haček, 2001: 15).

Upravljanje se nanaša na ravnanje drugih ljudi. Prek ravnanja drugih ljudi poskušamo doseči želene spremembe v zunanjem svetu. Zato je razmerje do zunanjega sveta (fizičnega ali

družbenega) vedno posredno: vplivamo na ravnanje drugih ljudi in šele prek takega ravnanja posredno segamo v zunanji objektivni svet, da bi v njem povzročili zelene spremembe. Če hočemo posegati v zunanji svet prek ravnanja drugih ljudi, pa moramo njih voljo podrediti svoji. Zato potrebujemo posebno družbeno moč: sposobnost postaviti druge v takšno odvisnost od nas, da bodo sledili naši volji. Tega nismo sposobni takrat, kadar obvladujemo pristop do dobrine, ki jim je nujno potrebna (ali če je taka dobrina zanje pomembnejša kot škoda, ki bi jo utrpeli zato, ker so ravnali v nasprotju z našo voljo). Proces, prek katerega pridobivamo družbeno moč, jo ohranjamo in uporabljamo, imenujemo politika. Upravljanje ni brez politike, ker se mora vedno naslanjati na družbeno moč, če naj bo smiselno in pomembno (Bučar, 1981: 56 - 57). Čeprav sta upravljanje in politika tako tesno povezana, da enega ni brez drugega, ju analitično vendarle lahko ločimo v dva procesa: v upravni proces in politični proces. Vsak od njiju ima lahko svoje lastne nosilce (Bučar, 1981: 58).

Upravljanje kot družbeni proces se zato razlikuje od upravljanja stvari. Upravljanje stvari imenujemo proces, kadar z lastno dejavnostjo neposredno vplivamo na zunanji svet, da bi v njem uveljavili zelene spremembe. Upravljanje stvari (imenovano tudi materialna uprava) je zato vedno neposredno in se odraža v lastnem neposrednem delu oz. dejavnosti (npr. t. i. neposredna proizvodnja). Upravljanje, naslonjeno na politiko, vedno terja podrejanje drugih. S stališča svobodne družbe enakopravnih članov je zato nesprejemljivo. Utemeljeno pa je na delitvi dela. Upravljanje stvari in upravljanje kot družbeni proces sta dva povsem različna procesa, čeprav imata enak končni cilj, spremeniti razmere zunanjega sveta. Upravljanje stvari se naslanja na naravoslovne in tehnične vede oz. znanja in je torej politično nevtralnno. Upravljanje kot družbeni proces pa je usmerjeno predvsem v temeljno vprašanje, kako obvladovati človeka (Bučar, 1981: 59).

## **2.2 Uprava**

Za boljše razumevanje moramo začeti na samem začetku, pri razlagi pojmov, kot so uprava, javna in državna uprava.

Uprava je središčni pojem znanosti o upravi. Gre za dva temeljna pomena besede »uprava«: uprava kot skupek upravnih organizacij in uprava kot določena dejavnost. Najpogosteje se uporablja pojem uprave kot določene dejavnosti (funkcionalna ali objektivna definicija) in kot organizacije (organizacijska ali subjektivna definicija). Ta delitev ni precizna. Definicije lahko dalje delimo tudi na vsebinske (materialne) in formalne (npr. uprava je tisto, kar določena vrsta predpisov s tem označuje), pozitivne in negativne (npr. uprava je državna dejavnost, ki ni ne zakonodaja ne sodstvo) (Vlaj, 2004: 11).

Poudariti je treba, da lahko pojem uprava opredelimo na dva načina, in sicer: »kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev)«. Če povedano poenostavimo, »pri funkcionalni opredelitvi odgovarjamo na vprašanje, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa, kateri subjekti predstavljajo upravo«. V funkcionalnem smislu različni teoretiki upravo pojmujejo na različne načine. Organizacijska teorija opredeljuje upravo kot »organizatorično dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma skupno nalogo«. Medtem ko je Fayol obravnaval upravo kot »/.../ eno izmed funkcij v organizaciji, ki zajema predvidevanja, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in kontroliranje«. Sistemska teorija gleda na organizacijo kot na sistem in ugotavlja, da ima vsak takšen sistem poseben upravni podsistem, ki usmerja delovanje celotnega sistema. Znana je tudi kibernetična teorija upravljanja, ki gleda na upravljanje kot na neprestano kroženje informacij (Virant, 1998: 17 - 18). »Ob pogledu na celoten proces upravljanja bi lahko upravo označili kot tisti del tega procesa, ki poteka na instrumentalni ravni«. Uprava je torej del upravljanja v organizaciji, in sicer tisti del, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja. Uprava ne pomeni odločanja o ciljih, temveč izvrševanje teh ciljev – vendar ne neposrednega operativnega izvrševanja odločitev, temveč sprejemanje novih odločitev. Tako lahko rečemo, da je pojem uprava tesno povezan s pojmom odločanja, predvsem ko gre za »konkretnejše odločitve, izhajajoče iz splošnejših odločitev, odločitev o ciljih organizacije« (Virant, 1998: 18).

Upravo lahko definiramo tudi v širšem ali ožjem smislu. V najširšem smislu je uprava celota dejavnosti upravljanja ne glede na to, ali je ta dejavnost pravna ali ne, in ne glede na nosilce, ki to dejavnost opravljajo. To pomeni, da pojem uprav obsega vse dejavnosti upravljanja z osebnimi zadevami oziroma zasebno upravljanje in vse dejavnosti upravljanja z družbenimi zadevami, ne glede na to, ali se upravljanje nanaša na ožjo ali širšo skupnost ali družbeno skupnost v celoti. V ožjem smislu pa se pojem uprave nanaša na dejavnost, s katero se realizirajo sprejeti cilji. Ko danes govorimo o upravi, pri tem ne mislimo na tiste dejavnosti upravljanja oziroma javnega upravljanja, ki so v zvezi z izvirnim določanjem najvišjih ciljev skupnosti (Brezovšek, 2001: 399).

Na drugi strani pa Vavpetič (v Rakočevič, 1991: 12) opredeljuje upravo na naslednje načine:

- uprava je pomožna dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno upravljanje temeljnih nalog organizacije;
- uprava je posebna strokovna dejavnost, ki mora imeti svoj sistem in metode dela, ki jih mora stalno prilagajati razvijajočim in spreminjajočim se razmeram in pojmom;

- uprava mora biti prilagojena in organizirana v skladu s potrebami uresničevanja temeljnih nalog, zato ne more sama sebi določati nalog niti ne more biti sama sebi namen;
- poleg glavne vsebine uprave, ki se kaže v opravljanju urejevalne, organizacijske in tehnično manipulativne dejavnosti, sodi k upravi tudi opravljanje raznih drugih opravil, zlasti vodstvene dejavnosti, s katero se usmerja, načrtuje, organizira in nadzoruje delo posameznih upravnih delavcev.

Upravo lahko torej definiramo kot »dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja«. Potreba po upravi nastane tedaj, ko je potrebno oblikovati neko organizirano delo. Upravo bi zato lahko skladno z delitvijo dela razumeli kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti (Rakočević, 1991: 18).

Stara upravna teorija se je zatekla k negativni opredelitvi uprave: uprava je tisto, kar ni niti zakonodaja niti sodstvo. Če smo iz upravljanja izločili zakonodajo in sodstvo (kar je seveda netočno) in če smo izločili izvršilne organe (kar tudi ni povsem točno), naj bi se približali pojmu uprave kot tistemu delu procesa upravljanja, kjer se za odločitve uporabljajo predvsem strokovne tehnološke premise o vzročnih povezanostih in dejanskem stanju. V tem pogledu naj bi bila njena značilnost predvsem v tehnološki racionalnosti in politični nevtralnosti. Kot smo ugotovili, uprava sicer ne more biti politično nevtralna, ker to nasprotuje samemu njenemu bistvu. Lahko pa je »bolj« ali »manj« politično nevtralna. Že etimološko nas izraz nevtralnost navaja na stanje, ko ni treba zavzeti ne ene ne druge strani. To je mogoče takrat, kadar v dejanskem stanju ni ustrezne diferenciacije, ker sploh ni različnih strani, na katere bi se postavili. V vrednostnem sistemu je to takrat, kadar gre za vrednote, ki so splošno sprejete. Zato je uprava lahko nevtralna, kadar ima čim manj opraviti z vrednostnim sistemom, o katerem so v družbi nasprotja: če dela na temelju vrednostnih premis, ki so implicitno splošno sprejete v družbi. S tem seveda ni rečeno, da uprava sploh lahko deluje brez vrednostnih premis. Rečeno je le to, da deluje na podlagi vrednostnih premis, ki so splošno sprejete. Kar je splošno sprejeto, nas ne diferencira. Lastnosti, ki jih imamo vsi, ne nehajo biti naše lastnosti, nas pa ne opredeljujejo kot posebnost. S tega vidika naj bi spadal v upravo tisti del upravnega političnega procesa, ki dela na temelju splošno sprejetih vrednostnih premis, ki zato kot splošna lastnost izginjajo kot posebnost in se tako zdi, kot da jih sploh ni. Temelji samo na tehnološki racionalnosti (Bučar, 1981: 70 - 72).

Tudi v Sloveniji imamo vrsto upravnih teoretikov, katerih zasluga je, da se uprava ne obravnava samo v zvezi z državo. Prvi, ki se je poglobljeno ukvarjal s pojmom uprave, je bil Vavpetič. Analizirati in opredeliti je skušal temeljne sestavine, ki se pri upravnem delovanju stalno pojavljajo. Ugotovil je, da se vsaka organizacija ustanovi zato, da opravlja določeno



dejavnost, zato tudi obstaja, in to toliko časa, dokler obstaja potreba po opravljanju te dejavnosti. Naloge, zaradi katerih je neka organizacija ustanovljena, se imenujejo temeljne naloge organizacije in sodijo na najrazličnejša strokovna področja. Celotna ureditev organizacije mora biti prilagojena upravljanju, za kar veljajo tudi posebna pravila, metode, zahteve itd. Poleg teh obstaja še vrsta drugih nalog, brez katerih opravljanje temeljnih nalog ne bi bilo mogoče. Tovrstne naloge obstajajo pri vsakem organiziranem delu in pomenijo pomožni delovni proces, ki predstavlja neko posebno dejavnost, to je upravno dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno opravljanje temeljnih nalog. Upravna dejavnost mora imeti svoj sistem in metode dela ter jih stalno prilagajati spreminjajočim se razmeram; mora biti gospodarna, prilagojena in organizirana v skladu s potrebami uresničevanja temeljnih nalog, ni pa nujno odvisna od teh nalog in se lahko od njih razlikuje (Haček, 2001: 15).

Tudi Pusić opozarja na dva pomena pojma uprave, s katerim se enkrat označuje določena dejavnost, drugič pa določena vrsta organizacije. Upravljanje je zanj vsaka kontinuirana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo (Haček, 2001: 15).

Naslednji teoretik, ki obravnava odnos med pojmom upravljanje in uprava, je Šmidovnik, ki izhaja iz systemske teorije in še posebej iz kibernetiko-informacijske teorije. Upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji odločitve ciljev ter prek povratne informacije (feedback) v obratni smeri. Uprava pa je le del tega procesa, in sicer tisti del, ki poteka na instrumentalni ravni, kar Šmidovnik imenuje strokovna uprava (Haček, 2001: 16).

Osnovne značilnosti po Rakočević-u in Bekeš-u so:

- Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da ni sama sebi namen, temveč da dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.
- V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost; to je zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.
- Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pomen kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Uprave dejavnosti so samo del celotne dejavnosti upravljanja. Pri

upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna.

- Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Zanje veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz njene strokovne narave, zato ima uprava tudi profesionalno naravo. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti, morajo imeti ustrezna znanja (Rakočević, Bekeš v Haček; 2001: 16).

## 2.3 Javna uprava

Pojem javna uprava je širši od pojma državna uprava in zajema poleg organov državne uprave še upravne organe lokalnih skupnosti ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil in druge nosilce javnih pooblastil. Tako definirajo javno upravo tudi nekateri podzakonski akti. Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005<sup>6</sup> je v tč. II definirala javno upravo kot organe državne uprave, uprave občin in nekatere nosilce javnih pooblastil, to je javne agencije, javne zavode, ki pretežno upravljajo upravne naloge, in javne sklade. Tovrstna opredelitev javne uprave je v ožjem pomenu povezana zlasti z izvršilno vejo oblasti. V širšem pomenu pa javna uprava ne zajema le omenjenih organov in pravnih subjektov, povezanih predvsem z izvršilno vejo oblasti, ampak še organe, povezane z zakonodajo in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega prava. Nejasna je tudi razmejitev med javno upravo in javnim sektorjem, ki se včasih uporabljata kot sinonim, javni sektor pa je mogoče razumeti še širše. Le-ta se pretežno pokriva z omejenim pojmom javne uprave v širšem smislu. Po prej omenjeni strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 zajema javni sektor celoto državnih organov in uprav lokalnih samoupravnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, ter še javna podjetja kot izvajalce javnih služb na področju gospodarske infrastrukture (Dokl, 2005: 9).

Javna uprava je sicer neenotno definiran pojem, ki vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo, z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik, 1985: 129 - 130). Javna uprava je v primerjavi z javnim sektorjem ožji pojem. Ponavadi pojem javna uprava zajema državno upravo, lokalno samoupravo ter javne službe, to je organizacije in posameznike, ki z javnim pooblastilom opravljajo dejavnosti, ki so v interesu države oziroma lokalne skupnosti. V javni upravi se

---

<sup>6</sup> Vlada Republike Slovenije,  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/strategija2.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf)

opravljajo tiste dejavnosti, ki jih ni mogoče izvajati po načelih tržnega gospodarstva (Logar, 2001: 17).

Javna uprava je proizvodnja dobrin in storitev, namenjenih zadovoljevanju potreb potrošnikov - državljanov (Dimox, Dimox in Fox v Haček, 2005: 24). Javna uprava je med drugim tudi upravljanje z javnimi programi (Denhardt v Haček, 1005: 24) in je tudi nenehno v novicah. Vseskozi pa je javna uprava običaj, ki stalno učinkuje na življenje, če se tega zavedamo ali ne, je pa tudi subjekt, ki se ga težko definira. Kot ugotavljata že Greenwood in Wilson, je kakršenkoli poskus definiranja, postavljanja okvirov vnaprej obsojen na neuspeh. Same meje med tem, kaj je javno in kaj privatno niso natančno določene, neopazno slabijo ene v druge, ker sta oba sektorja nujno tesno povezana v kompleksno mrežo odnosov, ki tvorijo socialni sistem. Upravo je ravno tako težko osvoboditi ideje managementa na eni strani in »policy makinga« na drugi strani. Vendar je, kot je nekoč rekel Abraham Lincoln, mesto v peklu za tiste, ki so nevtralni, kljub nevarnosti, da so nekateri poskusi definicije potrebni za študijo. Kot akademski subjekt pa je uprava študija razvoja in vzdrževanja politike s strani članov vlade, javnih agencij in zaposlenih v javnem sektorju in prakse implementacije odločitev, ki so jih slednji sprejeli. Javna uprava je vidna kot veja političnih analiz, vendar se kljub temu dotika tudi preostalih akademskih disciplin, kot sta ekonomska teorija in teorija managementa. Javna uprava se ukvarja bolj s politiki, vlado in neizvoljenimi javnimi uslužbenci in kako le ti device policy in vzdržujejo stroj vlade in zagotavljajo, da se politike izvajajo v praksi (Chandler, 2000: 1 - 2). Nadalje lahko javno upravo opredelimo kot skupek vseh procesov organizacij in posameznikov, katerih naloga je izvrševanje zakonov in drugih pravil, sprejetih oziroma izdanih s strani zakonodajne, izvršilne ali sodne veje oblasti (Gordon in Milakovich, 1995: 16). Večina definicij pojma javne uprave ima vsaj šest skupnih točk:

- javna uprava se uvršča v sfero izvršilne veje oblasti;
- javna uprava skrbi za/in implementacijo javnih politik;
- javna uprava je vpletena v upoštevanja vreden obseg problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore;
- javna uprava je sfera oziroma področje, ki ga je mogoče na več različnih načinov ločevati od zasebnega sektorja;
- javna uprava je proizvodnja javnih dobrin in storitev;
- javna uprava je ukoreninjena v pravni sistem in je kot taka namenjena izvrševanju zakonov (Stillman, 1996: 3).

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne, administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja, in sicer ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave. Izvršilno funkcijo

javnega upravljanja sestavljajo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, skratka vse, kar omogoča doseganje sprejetih najsplošnejših ciljev neke družbene skupnosti. Administrativno in poslovodno funkcijo javnega upravljanja sestavljajo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomeni zadnjo stopnjo konkretizacije nekaterih družbenih ciljev. O javni upravi lahko govorimo v formalnem in materialnem smislu. Javna uprava v formalnem smislu je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbene koristi. V materialnem smislu pa pomeni sam proces odločanja o javnih zadevah. Javno upravljanje tvorijo institucije, povezane v poseben sistem, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti. Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovati javne koristi po netržnih načelih. Organizacijsko javna uprava vključuje državno upravo, javne službe in tudi lokalno samoupravo (Haček, 2005: 24). Elementi, ki določajo javno upravo, so:

- država deluje prek svoje javne uprave;
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in nedržavne organizacije;
- funkcionalno je uprava opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- bistven element uprave je odgovornost resornih ministrstev in vlade;
- financiranje uprave je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno za javno upravo velja upravno pravo, deloma tudi civilno pravo;
- uprava je sistem javnih uslužbencev (Šmidovnik v Haček, 2005: 25).

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij:

- državne uprave kot osrednjega teritorialnega upravnega sistema in instrumenta države za izvajanje njenih oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalne samouprave kot načina upravljanja družbenih zadev, ki temelji neposredno na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javnih služb kot tistih dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbe, a jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javnega sektorja, ki temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja (Šmidovnik v Haček, 2005: 25).

Javna uprava so državne organizacije teritorialnega tipa ter organizacije funkcionalne in personalne narave, ki opravljajo naloge javnega pomena. Le-te zagotavljajo dobrine, do

katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave, temveč jih mora država zagotavljati s svojim intervencionalizmom in regulativnimi mehanizmi. Javna uprava mora zagotavljati dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem (na primer osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost), dobrine, ki je treba ljudem zaradi javnih koristi vsiliti (na primer obvezno zdravljenje, veterinarska služba), dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (na primer komunalne storitve), ter dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku (kot je na primer energetika) (Bučar, 1969: 45 - 46).

Javno upravo lahko nadalje opredelimo tudi v ožjem ali širšem smislu. V širšem smislu jo razumemo kot funkcionalni in organizacijski pojem, ki opredeljuje naravo državne uprave, lokalne samouprave, javne službe in javnega sektorja. Državna uprava je centralni upravni sistem, instrument države za izvajanje prvenstvenih oblastnih funkcij, s katerimi preko izvajanja prava ureja odnose v družbi. Lokalna samouprava je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno izhajajo iz lokalne skupnosti. Lokalna samouprava je normativna institucija. Javna služba je dejavnost, ki zagotavlja dobrine in storitve, nujno potrebne za delovanje družbe, a jih iz različnih vzrokov ni mogoče zagotoviti preko tržne menjave. Zanje velja poseben pravni režim. V javni sektor sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na področje (Trpin, 1993: 17).

## **2.4 Državna uprava**

Teoretični pojem državne uprave, ki je nastal v Nemčiji v drugi polovici 19. stoletja, izhaja iz zaprte in abstraktne miselne konstrukcije na podlagi legalističnega pozitivizma in normativistične dogmatike. Po tem pristopu je pojem uprave v teoretičnem smislu skonstruiran kot t. i. funkcija državne uprave, ki je zožena na avtoritativno izvrševanje zakonov s sprejemanjem »upravnih aktov« kot posamičnih aktov oblasti in izvajanjem »upravnih dejanj« kot materialnih dejanj prisile. Tvorec tega pristopa je znan nemški pravni mislec Georg Jelinek (1851-1911) (Brezovšek, 2004: 82). Seveda moramo tudi tu poudariti, da so stališča o tem, kaj je bistvo države, na moč različna in da poznamo temu primerno število različnih teorij. Še najbližje zgornjim trditvam so tiste opredelitve, ki v upravi vidijo zgolj dejavnosti izvrševanja oblasti na določen način (državno, avtoritativno) in izhajajo iz klasičnega bistva države in prava, zapostavljajo pa neavtoritativne dejavnosti (delovanje). Poleg tega državna uprava omogoča uresničevanje nalog države tako s pravnimi kot izven pravnimi sredstvi. Večina pojmovanj uprave spada v funkcionalen pojem uprave v materialnem smislu, po katerem je državna uprava takšna oblika izvrševanja državne oblasti in opravljanja temeljnih in drugih nalog države, formuliranih v pravnih predpisih, ki sestoji iz

izdajanja subjektivnih aktov, aktov pogojev in materialnih aktov. Uprava je nujno potrebna pomožna dejavnost, ki omogoča, da lahko nemoteno tečejo procesi v temeljni dejavnosti. Upravno dejavnost pa sestavljajo dejanja, ki imajo svoje značilnosti in sestavljajo celoto, kar pomeni, da je to posebna strokovna dejavnost. Takšen pristop je v bistvu instrumentalen, saj zajema le odločanje v okviru že sprejetih splošnih odločitev in strokovno pomoč pri odločanju na vseh ravneh. Širše opredelitve poskušajo zajeti celoten proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničenje, torej sam proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju. Formalne teorije se lotevajo problema drugače. Med njimi je najbolj znana negativna teorija, ki jo je zlasti zastopala stara avstrijska teorija. Po njej je državna uprava tisto, kar ostane od delovanja države, potem ko izločimo zakonodajo in sodstvo. Formalne teorije torej jemljejo za izhodišče obstoj treh funkcij oblasti (Brezovšek, 2004: 82).

Državno upravo lahko definiramo skozi organizacijski vidik kot skupek organov, ki upravlja z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Funkcionalni vidik definira državno upravo kot dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave sodi v instrumentalni del tega procesa. Za državno upravo lahko trdimo, da pomeni tisti aparat, prek katerega država deluje in izvršuje politične odločitve (Virant, 1998: 63).

### **3 ZGODOVINSKI IN RAZVOJNI VIDIKI UPRAVE IN UPRAVLJANJA**

#### **3.1 Zgodovinski vidiki razvoja upravnega sistema**

Za spoznavanje značilnosti in bistva državne uprave nasploh, posebej pa še državne uprave pri nas, je gotovo zanimivo spremljati razvoj in spreminjanje družbeno politične ureditve pri nas predvsem z vidika ureditve državnih oblastnih funkcij in razmerij med njimi. Spremembe v družbenih odnosih so pogojevale spremembe tudi v političnem sistemu, te pa so najbolj razvidne prav v ureditvi omenjenih funkcij, v ureditvi organov državne oblasti in v postavitvi in oblikovanju odnosov, ki so se med temi organi v posameznih obdobjih uveljavljale. Spremembe v političnem sistemu Jugoslavije in Slovenije so se uveljavile s spremembami ustav (Rakočević, 1991: 71).

#### **3.2 Obdobje od leta 1946 do 1953**

To obdobje se ustavnopravno prične s sprejetjem ustave v l. 1946 in traja do l. 1953, ko je bil sprejet ustavni zakon, s katerim je bila ustava iz l. 1946 v celoti nadomeščena. Ustava FLRJ,<sup>7</sup> ki je bila sprejeta leta 1946, je bila ukrojena pretežno po sovjetskem vzorcu (isto velja tudi za republiške ustave, ki so bile v bistvu posnetek zvezne). Ustava FLRJ je uveljavila vlado kot zvezni organ državne uprave in kot najvišji izvršilni in upravni organ oblasti FLRJ. Vlado je imenovala in razreševala skupščina, ki ji je bila tudi odgovorna za svoje delo: med dvema zasedanjema skupščine je bila ta odgovornost prenesena nazaj na prezidij.<sup>8</sup> Vlada je bila sestavljena iz predsednika, več podpredsednikov, ministrov, predsednika zvezne planske komisije in predsednika zvezne kontrolne komisije. Ministri so kot člani vlade vodili posamezne resorje državne uprave. Ministrstva so se delila na obče zvezna in zvezno republiška. Obče zvezna ministrstva so neposredno s svojimi organi vodila določene državoupravne resorje v celotni Jugoslaviji in so za to lahko imenovala svoje pooblaščenke pri republiških vladah in ustanavljala oddelke ali odseke pri ljudskih odborih. Upravne zadeve so se na področjih, kjer so bila ustanovljena ta ministrstva, izvrševale prek republiških ministrstev. Tako je vlada poleg izvršilne in upravne oblasti v veliki meri opravljala tudi zakonodajno.

Podobna ureditev je bila tudi v Sloveniji in seveda v drugih republikah, le da je bilo zaradi izrazito centralistične ureditve težišče oblasti v rokah zveznih organov. Tudi republiška vlada je bila kot najvišji izvršilni in upravni organ državne oblasti v ljudski republiki odgovorna ljudski skupščini. V upravnih teritorialnih enotah so zadeve državne oblasti opravljali ljudski

---

<sup>7</sup> Federativna ljudska republika Jugoslavija.

<sup>8</sup> Predsedništvo.

odbori, katerih področje, organizacija in pristojnosti so bile določene z ustavami in splošnimi zveznimi zakoni o ljudskih odborih. Pri ljudskih odborih so bili za opravljanje izvršilnih in upravnih zadev ustanovljeni izvršilni odbori, ki so v večjih ljudskih odborih za posamezne upravne resorje lahko oblikovali odseke (Rakočević, 1991: 72).

Zgrajen je bil močno centraliziran, v skladu z načeli demokratičnega centralizma in dvojne odgovornosti organiziran sistem državnih upravnih organov na čelu z republiško vlado in vlado FLRJ (Ribičič, 1978: 26). Politična oblast in odločanje sta se v tem obdobju v celoti koncentrirala v vladi oziroma njenih ministrstvih. Razloge za tako močan in osamosvojen položaj vlade moramo iskati predvsem v splošnih značilnostih tega obdobja, ki ga pogosto imenujemo obdobje administrativnega socializma. Državno vodenje gospodarstva je seveda terjalo močno in obsežno državno upravo, ki je bila nujno centralistična. Gospodarska podjetja, ki so bila državna, so bila hierarhično podrejena pristojnemu upravnemu organu in so bila dejansko sestavni del državne uprave. V strukturi celotne državne uprave je bil uveljavljen sistem vertikalne in horizontalne odgovornosti, pri čemer je bila zlasti izrazita vertikalna podrejenost nižjih organov višjim; politično-izvršilne in upravne funkcije pa so bile združene. Takšna vloga države in njenega aparata je porajala vrsto negativnih pojavov (Rakočević, 1991: 73).

### **3.3 Obdobje od leta 1953 do 1963**

Leta 1953 je bil sprejet ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve FLRJ in o zveznih organih oblasti ter ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti LR<sup>9</sup> Slovenije. Ustavni zakoni so skušali zagotoviti prevladujočo oblast skupščin oziroma ljudskih odborov. V federaciji in republikah so bili uvedeni izvršni sveti kot politično-izvršilni organi skupščine. Izvedena je bila delitev politično-izvršilne in uprave funkcije. Ločitev izvršilnih in upravnih organov je prinesla nov položaj državnim upravnim organom. Predvsem so ti organi dobili lastne pristojnosti, ki jih prej niso imeli. Za vlogo in položaj državne uprave v tem obdobju je seveda najpomembnejše sprejetje Zakona o državni upravi leta 1956, v skladu z njim je bil v Sloveniji sprejet Zakon o upravnih organih v LR Sloveniji. Zakon o državni upravi je posebej poudaril, da so upravni organi samostojni, kar je predvsem pomenilo, da so ločeni od izvršilnih organov in da opravljajo upravne naloge kot svojo pravico in dolžnost. Zaradi takšnega obravnavanja položaja državnih upravnih organov je zakon zelo natančno in dosledno urejal številna razmerja upravnih organov. Pomembna značilnost so horizontalna razmerja, to so razmerja do drugih organov v isti

---

<sup>9</sup> Ljudska republika



politično-teritorialni enoti, v katerih se najjasneje odraža položaj državnih upravnih organov kot posebnih organov. Ta položaj se je kazal zlasti v njihovih razmerjih do izvršilnih svetov oziroma ljudskih odborov. Upravni organi so bili odgovorni izvršnemu svetu oziroma ljudskemu odboru v svoji teritorialni enoti. Izvršni svet oziroma ljudski odbor teritorialne enote je imenoval in razreševal predstojnike upravnih organov in druge pomembnejše uslužbence, zagotavljal potrebna sredstva, določal sistematizacijo delovnih mest, nadzoroval zakonitost dela upravnih organov in opravljal ter razveljavljal njihove nezakonite akte. Izvršni svet je obravnaval delo upravnih organov na podlagi njihovih poročil, ki so mu jih ti morali dati, pravico je imel od upravnih organov zahtevati tudi poročila in pojasnila. Zelo pomembna je bila pravica izvršnega sveta, da je lahko upravni organom s smernicami predpisoval način njihovega dela. Upravni organi so torej že v tem obdobju v celoti odgovorni organom v svojih politično-teritorialnih enotah in niso več hierarhično podrejeni upravni organom višjih politično-teritorialnih enot. Posebnost te ureditve je bila predvsem v tem, da je vsak upravni organ imel pravico in dolžnost opravljati upravne naloge v okviru pravice in dolžnosti ustrezne politično-teritorialne enote, in to na podlagi in v okviru zakonov. Višji upravni organi oziroma upravni organi višjih politično-teritorialnih enot pa so imeli do t. i. nižjih upravnih organov le omejene pravice. Višji upravni organi so imeli določene pravice nadzorstva glede zakonitosti dela nižjih upravnih organov. Pravice višjih upravnih organov, zlasti pravice zveznih upravnih organov, do nižjih so obsegale pravico zahtevati podatke o izvrševanju in o uporabi zveznih zakonov in druge podatke, ki so jim bili potrebni za opravljanje zadev iz njihove pristojnosti, pravico, da so opozarjali nižje upravne organe na nezakonitost njihovih predpisov in aktov, in pravico predlagati pristojnim organom razveljavitev ali odpravo takšnih aktov. Še bolj so bile omejene pravice republiških in okrajnih organov do nižjih upravnih organov (Rakočević, 1991: 74).

Zakon o državni upravi je uveljavil tudi nove organizacijske oblike upravnih organov, nekatere od teh pa že sam ustavni zakon. Tako so bili določeni državni sekretariati izvršnega sveta, tajništva pri lokalnih enotah, komiteji, direkcije, inšpektorati, komisije, upravni zavodi in strokovni sveti. Med vsemi temi upravnimi organi so bili gotovo najpomembnejši državni sekretariati, tako v federaciji kot v republikah (Rakočević, 1991: 74).

### **3.4 Obdobje od leta 1963 do 1974**

Za ustavni sistem, ki je bil uveden leta 1963, so značilna prizadevanja za krepitev položaja skupščin kot najvišjih organov politične oblasti in samoupravljanja. Čeprav je bil temelj za tak položaj in vlogo skupščin dan že v ustavnem zakonu iz leta 1953, so se v praksi uveljavljena razmerja med skupščinami in politično izvršilnimi ter upravnimi organi od tega močno

razlikovala. Čeprav tudi ustava iz leta 1963 ohranja delitev politično-izvršilne in upravne funkcije, pa vendarle v določenih pogledih teži k povezovanju izvršilnih svetov z upravnimi organi. To se predvsem odraža v sestavi izvršnega sveta, zlasti zveznega.

Za položaj uprave je pomembna novost, da so bili vodilni funkcionarji najpomembnejših upravnih organov po položaju člani izvršnega sveta. Vendar je bilo sodelovanje vseh teh funkcionarjev omejeno s tem, da je o določenih zadevah odločal izvršni svet le v ožji sestavi. Z ustavnimi amandmaji leta 1967 se je tudi koncept sestave zveznega izvršnega sveta spremenil - ukine se članstvo v izvršnem svet po položaju, in sicer sta lahko samo dva zvezna državna sekretarja sodelovala v delu izvršnega sveta s pravicami in dolžnostmi člana, drugi upravni funkcionarji pa samo pri vprašanih ali zadevah iz njihovega delovnega področja, zaradi tega so z ustavnimi amandmaji v letu 1971 vodilni funkcionarji temeljnih upravnih organov ponovno dobili status članov izvršnega sveta.

Razlog za krepitev vloge in položaja izvršnih in upravnih organov je treba iskati predvsem v težnji za odpravo slabosti, ki so se v tem obdobju kazale pri njihovem delu. Nezaostna učinkovitost in premajhna samostojnost zlasti upravnih organov sta slabili njihovo odgovornost. Skupna značilnost položaja upravnih organov po ustavi iz leta 1963 je v težnji, da se okrepi njihova odgovornost. Skušala se je uveljaviti tesnejša in neposrednejša povezanost upravnih organov s skupščino. Skupščine naj bi uveljavljale neposredno politično kontrolo nad delom upravnih organov ob ohranitvi ustrezne koordinativne, usmerjevalne in nadzorne funkcije izvršnih svetov. Za položaj upravnih organov so zlasti pomembne tiste ustavne določbe, ki zagotavljajo njihovo samostojnost pri izvajanju nalog in zadev, za katere so pristojni, in tiste, ki uveljavljajo osebno odgovornost funkcionarjev, ki vodijo upravne organe, za delo teh organov. Upravni organi so za svoje delo odgovorni skupščini in njenim politično-izvršilnim organom. Med pomembnejšimi pravicami, ki so jih imeli izvršni sveti do upravnih organov, velja omeniti pravico odprave in razveljavitve nezakonitih aktov ter pravico določati splošna načela za notranjo organizacijo in delo teh organov.

Kar zadeva naloge upravnih organov, jih ustava v bistvu opredeljuje enako kot Zakon o državni upravi. Upravni organi izvršujejo zakone, družbene plane in druge akte skupščine, izvajajo politiko, ki je bila določena, spremljajo stanje na določenem področju, organizirajo in opravljajo določene službe, odločajo o upravnih stvareh, opravljajo upravno nadzorstvo in druge upravne dejavnosti, pripravljajo akte in opravljajo druge strokovne zadeve za skupščine in njihove politično - izvršilne organe. Ustava tudi uveljavlja obveznosti sodelovanja upravnih organov z delovnimi in drugimi organizacijami ter dolžnost teh organov, da s svojim delom omogočajo učinkovito uresničevanje pravic in interesov občanov in

organizacij. Odnosi med organi različnih družbenopolitičnih skupnosti temeljijo na pravicah in dolžnostih na podlagi ustave. Pri tem je zvezna ustava dajala pravico federaciji, da sme republiki in občini predpisati z zakonom obvezno ustanovitev določenega upravnega organa za opravljanje posameznih upravnih zadev s področja izključnih pravic in dolžnosti federacije, republiška ustava pa republikam, da občinam predpišejo obvezno ustanovitev upravnega organa za zadeve, ki imajo splošen pomen za republiko.

### **3.5 Obdobje po letu 1974**

Sprejem ustave v letu 1974 je prinesel nove pomembne spremembe v družbenopolitično ureditev in s tem seveda tudi spremembe v ureditvi državnih organov. Posebno pomembne so spremembe, ki so zadevale opredelitev republike in vprašanja odnosov med federacijo in republikami. Ustava je deklarirala kot glavna temelja, na katerih se izgrajuje celoten politični sistem, samoupravljanje in družbeno lastnino na produkcijskih sredstvih. Takšna izhodišča opredelitve in postavitve političnega sistema in njegovih temeljev so v veliki meri pogoj za ureditev državnih organov in uresničevanje njihovih funkcij. Samoupravni položaj delovnih ljudi v družbenopolitičnem sistemu je temeljno izhodišče sistema, obenem pa tudi temelj in okvir za vlogo, položaj in delovanje državnih organov. Pri tem je dosledno uveljavljeno kot ustavno načelo zakonitosti; skupščine družbenopolitičnih skupnosti in njim odgovorni organi, se pravi izvršilni, upravni in drugi organi, opravljajo svoje funkcije le na podlagi in v okviru ustave oziroma statuta in zakona. Uveljavljeno je načelo družbenega nadzora nad opravljanjem javnih in družbenih funkcij, prav tako pa tudi načelo javnosti dela (Rakočević, 1991: 76 - 77).

Upravljanje v organizacijah združenega dela, njihova organiziranost in obveščanje morajo biti takšni, da delovni ljudje v vsakem delu delovnega procesa odločajo o vseh vprašanih svojega dela in o drugih interesih, uresničujejo svoje samoupravne pravice in skupne interese ter nadzorujejo izvrševanje odločitev in delo vseh organov in služb. Posebej je treba poudariti, da so se funkcije državnih upravnih organov zaradi tega spremenile ne le vsebinsko, temveč tudi strukturalno. Ustava je jasno določala, da imajo lahko državni organi do organizacij združenega dela in drugih samoupravnih organizacij in skupnosti samo tiste pravice, ki so utemeljene na njeni podlagi. Vse svoje funkcije lahko prav tako opravljajo le na podlagi in v okviru ustave, zakona oziroma statuta. V zvezi s tem je treba opozoriti na proces deetatizacije,<sup>10</sup> ki naj bi se uveljavil glede celotnega družbeno pomembnega delovanja. Ta

---

<sup>10</sup> Z deetatizacijo lahko razumemo proces zmanjševanja državnih funkcij nasploh-oziroma prenašanje teh funkcij na organizme, organizirane zunaj države. Ta proces se je pričel najprej v gospodarstvu z uvedbo delavskega samoupravljanja, ki je bilo uzakonjeno leta 1950 s sprejetjem Temeljnega zakon o

smer seveda bistveno vpliva na posodobitev vloge države, s tem pa tudi na položaj, vlogo in naloge državne uprave. Pri procesu deetatizacije pa ni šlo le za prenašanje nalog države na organizma zunaj države, ampak so se na novo oblikovale nedržavne, od države neodvisne organizacije in skupnosti, ki so prevzele opravljanje nalog, ki so do tedaj pripadale izključno državi in njenim organom. Pri tem je seveda posebnega pomena, da takšne organizacije in skupnosti pri opravljanju oziroma uresničevanju prevzetih nalog ne bi uporabljale sredstev, načinov in metod, ki so lastne le državi: oblastveno ukrepanje in oblastveno odločanje naj bi se nadomestilo s samoupravnim sporazumevanjem in družbenim dogovarjanjem. Na tem načelu je temeljil tudi koncept samoupravnih interesnih skupnosti (Rakočević, 1991: 78). Ob takšni vlogi samoupravnih interesnih skupnosti naj bi se seveda bistveno zmanjšala vloga države in spremenile njene naloge. Samoupravne interesne skupnosti so se prelevile v obsežen upravno-strokovni aparat, ki je bil za državne organe pravzaprav paralelni aparat na zadevnih področjih. Samoupravne interesne skupnosti so bile z ustavnimi amandmaji v Republiki Sloveniji l. 1989 odpravljene. Naloge, ki so jih opravljale, pa so zopet prišle v domeno države.

Jugoslovanska občina v tem času obsega tudi vlogo klasične občine ter na podlagi samoupravljanja kot sistema odnosov med ljudmi zadovoljuje praviloma vse družbene potrebe ljudi kot proizvajalcev in potrošnikov. Ta dvojna narava občine vpliva tudi na položaj in naloge državnih organov.

Uvedba delegatskega sistema je bila naslednja temeljna družbenopolitična predpostavka, ki je vplivala na ureditev in delovanje organov državne oblasti. Delegatski sistem po svojem konceptu predpostavlja, da državne zadeve niso ločene od družbenih zadev. Sama zasnova delegatskega sistema je med drugim vplivala tudi na delovanje organov državne uprave. Z delegatskim sistemom naj bi se zagotovile možnosti za realizacijo ustavnega načela o udeležbi delovnih ljudi, občanov in vseh organiziranih socialističnih sil pri uresničevanju oblasti in upravljanja drugih družbenih zadev. Pomembno vlogo v delovanju organov državne oblasti so (ne samo dejansko) že po ustavi imele družbenopolitične organizacije. Njihov družbeni in politični vpliv na delo izvršilnih in upravnih organov je bil z ustavo določen. Ta vpliv so družbenopolitične organizacije uveljavljale na tri načine:

- neposredno;
- prek svojih delegatov v ustreznih zborih skupščin družbenopolitičnih skupnosti;
- po svojih delegatih v družbenih svetih (Rakočević, 1991: 80).

---

gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih (Rakočević, 1991: 78).

#### 4 PRAVNO NAČELO

V teoriji ni enotnega odgovora na vprašanje, v čem je poglobitna razlika med pravnimi pravili in pravnimi načeli. Del odgovora je v stališču, da gre v obeh primerih za pravna pravila, drugi del med njima radikalno razločuje, spet tretji pa so poudarja, da razlika med pravnimi pravili in pravnimi načeli ni kakovostna. Ključno vprašanje je, ali je pravna načela mogoče operacionalizirati in jih izraziti v obliki pravnih pravil: če nastopi dejanski stan D, naj sledi pravna posledica P. Ob predpostavki, da je takšna operacionalizacija mogoča, bi pomenilo, da je normativni sistem v sebi vsebinsko sklenjena celota, v kateri je mogoče vnaprej predvideti vse možne dejanske stanove in na njih navezujoče se pravne posledice. V družbeni (pravni) resničnosti takšnega v sebi sklenjenega normativnega sistema ni. Glede na to je pravno pravilo vselej sad razlage, ki ovrednoti normativno glede na dejansko in dejansko glede na normativno. Ovrednotenje ne pomeni le izbire med dvema ali več možnimi rešitvami, temveč pomeni tudi to, da glede na vrednostno merilo opredelimo, kaj naj pravno pravilo pomeni (npr. določitev obveznosti glede na načelo enake vrednosti dajatev v obligacijskem pravu), ali pa se odločimo za to, ali izvrševanje pravnega pravila ustreza določenemu merilu (npr. načelo vestnosti in poštenja) in ali glede na to stranka sploh uživa sodno varstvo. V teh in njim podobnih primerih je temelj za odločitev merilo, ki napoti na vrednotenje, ne da bi bil sam tip vedenja in ravnanja že izrecno opredeljen ali v tolikšni meri nakazan, da bi bil vsaj določljiv. V tem je poglobitna kakovostna razlika med pravnim pravilom in pravnim načelom: pravno pravilo izraža tip vedenja in ravnanja, pravno načelo pa posreduje »le« vrednostno merilo (npr. vestnost, poštenost), kako naj ravnamo v pravnih razmerjih (npr. v blagovnem prometu), v katerih smo nosilci določenih tipov vedenja in ravnanja. Sporočilo, ki ga vsebuje pravno pravilo, je oblikovano na način, kot ga Dworkin opredeljuje, »vse ali nič« (na primer ravnanje v skladu s primarno dispozicijo: »ne kradi«, ker te sicer zadane sankcija), medtem ko samo načelo neposredno izraža le »temelj, merilo in urejevalni razlog« (Esser), ki je zdaj bolj in zdaj manj intenzivno izražen in ga udejanjamo prek tipov vedenja in ravnanja, ki jim je namenjen. Posebno pomembno je, da pravno načelo ni niti neposredno uporabljivo niti v tolikšni meri določno, da bi izključevalo vrednotenje in ocenjevanje (Kušej, Pavčnik, Perenič, 1992: 82 - 83). Stvar konvencije je, kako razmejujejo med pravnimi pravili in pravnimi načeli. Poglobitno je, da upoštevamo razliko med vrednostnimi merili in tipi vedenj (ravnanj), ki so šele sad razlage in jih šele sodoločamo tudi glede na ta vrednostna merila. V skladu s tem razločevanjem so pravna načela vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in način njihovega izvrševanja. Vrednostna merila so bodisi tista, ki so kot vodila vsebovana že v samih splošnih pravnih aktih, ali pa gre za bodisi tista, ki so kot vodila vsebovana že v samih splošnih pravnih aktih,

ali pa gre za načela (vrednostna merila), ki so se uveljavila v pravni praksi, oziroma za načela, ki so sad znanstvenega sistematiziranja in preučevanja pravne snovi. V prvi vrsti prihajajo v poštev zlasti de iure obvezna pravna načela. To so tista načela, ki jih je kot vrednostna merila opredelil že postavodajalec (obvezna pravna načela).

Obvezna pravna načela (npr. načelo vestnosti in poštenja v civilnem pravu ali načelo nullum crimen sine lege certa v kazenskem pravu) so tudi sama predmet razlage in normativne konkretizacije. Njihova uporabnost je toliko večja, kolikor bolj jih je v samem zakonu izpeljal že sam zakonodajalec in kolikor bolj so naletela na dejaven odziv v pravni teoriji in pravni praksi. Uporabljiva so samo ob predpostavki, da so operacionalizirana in ima ta izpeljava zanesljivo oporo v pravnih pravilih, pravnih institutih in njihovih medsebojnih povezavah. Tako kot teološka namenska razlaga ne more biti cilj, ki upravičuje sredstva, tudi pravna načela niso vrednostna merila, iz katerih bi bilo mogoče kar neposredno in intuitivno (po »pravnem občutku«) ustvarjati vsebino pravnih pravil, ki so v pravnem besedilu opredeljena nedoločeno ali pa so le oblikovno nakazana (npr. kot tako imenovane blanketne klavzule). Te načelne ugotovitve veljajo tudi za temeljna ustavna načela. V Ustavi RS najdemo na primer načela, kot so načelo demokratičnega političnega sistema, načelo pravne države, načelo socialne države, načelo delitve oblasti, načelo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, načelo gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine, itd. Za ustavna načela je značilno, da niso nadrejena tako imenovanemu normativnemu delu ustave. Vodilna in izhodiščna so le tedaj in toliko, kolikor se njihova vsebina uveljavlja skozi druge dele ustave, posamezne zakone in druge formalne pravne vire. To pomeni, da je ustava pravna celota, v kateri morajo biti pravna pravila medsebojno usklajena in v okviru katere je treba odpraviti tudi morebitna vsebinska neskladja, ki so med njimi. Vse to mora potekati v mejah ustavnega besedila in po temeljnih načelih, ki so njegov sestavni del. V nasprotnem primeru bi imela temeljna načela nadustavni pomen in bi to pomenilo, da je mogoče kar prek njih ustavo kot temeljni pravni akt vsebinsko nenehno spreminjati, dopolnjevati in prilagajati (Kušej, Pavčnik, Perenič, 1992: 83 - 84).

Kakovostna razlika med pravnimi pravili in pravnimi načeli odpira tudi vprašanje, kako je mogoče razrešiti konflikt med več načeli, ki veljajo za posamezna pravna področja. Pri načelih je položaj bistveno drugačen kot pri pravnih pravilih. Pravna načela namreč vsebujejo vrednostna merila, ki so enkrat bolj drugič manj intenzivna. Vrednostna merila uveljavljajo posamezen tip vedenj in ravnanj. Vrednostno merilo, ki je prek njih uresničljivo, ni niti absolutno niti vsebinsko izvotljeno (npr. načelo svobodnega urejanja obligacijskih razmerij). Če bi bilo absolutno, bi pomenilo, da je načelo vrh piramide, iz katere je mogoče mehanično izpeljati rešitve, ki jih potrebujemo glede na konkretni primer. In če bi bilo vsebinsko

izvotljeno, bi pomenilo, da je le od pristojnega uporabnika zakona odvisno, kako ga je treba razumeti in izvrševati. Pravno načelo ni tako niti vsebinsko absolutno niti le od pristojnega uporabnika odvisno merilo, ampak je vrednostni temelj, ki terja, da ravnamo »sorazmerno« in s »pravo mero«. Sam vrednostni temelj je mogoče uveljavljati »le« s tolikšno intenzivnostjo, kolikor dopuščajo vsebinske rešitve (normativne možnosti), ki so na določenem pravnem področju (v našem primeru na področju obligacijskega prava) normativno uveljavljene, in kolikor to narekujejo značilnosti primera, ki je predmet odločanja. Glede na to je povsem naravno, da je na posameznih pravnih področjih lahko uveljavljenih več načel hkrati in da se ta načela lahko tudi medsebojno dopolnjujejo in oplajajo. Okoliščina, da načelo izraža »pravo mero«, dopušča, da na posameznih področjih veljajo celo načela, ki sicer sama zase vodijo do nasprotujočih si rezultatov. V širšem se pravna načela lahko ujemajo tudi s pravnimi pravili. V tem pomenu govorimo o načelih tedaj, kadar izražajo (sporočajo) temeljne pravne pojme in temeljna, izhodišča, osrednja vodila, ki prevejajo pravo in (ali) posamezna pravna področja. Na tem širšem področju uvrščamo med načela tudi vodila, kot so načelo ustavnosti in zakonitosti, *lex posterior derogat legi priori*, *lex superior derogat legi inferiori*, prepoved povratne veljave pravnih predpisov ipd. (Kušej, Pavčnik, Perenić, 1992: 84 - 85).

## 5 KLASIČNA IN SODOBNA NAČELA UPRAVE IN UPRAVLJANJA

### 5.1 Ustavna izhodišča javnega prava

#### 5.1.1 Načelo delitve oblasti v sodobni parlamentarni demokraciji

Načelo določajo številne moderne ustave, npr. nemška, ameriška, italijanska. Zanimivo je, da je kot ustavno načelo izrecno navedeno tudi v ustavah novih demokratičnih držav, ki so se izvile iz oblasti nekdanje komunistične oligarhije. Vendar pa prihaja načelo delitve oblasti v moderni državi, zlasti v parlamentarni demokraciji, do izraza v posebni obliki. Razmere so se tako spremenile, da so nekatere osnovne zamisli klasičnega nauka o delitvi oblasti postale presežene, včasih celo trivialne. Dejstvo je, da klasičnega modela delitve oblasti ni v nobenem modernem političnem sistemu (Barak, 1998: 203). Moderni avtorji gledajo na analitično predpostavko o obstoju treh državnih oblasti, namreč o legislativni, eksekutivni in sodstvu in o tem, da bi morala biti vsaka od teh izročena posebnemu državnemu organu, kot na presežen model. Upravičeno opozarjajo na to, da že v angleškem državnopravnem sistemu iz 18. stoletja, po katerem se je zgledoval Montesquieu, stvarno razmerje sil ni bilo takšno.<sup>11</sup> Še najmanj sprememb je klasični model doživel pri sodni veji oblasti, medtem ko je bilo pri izvršilni veji oblasti drugače. Zavedati se moramo, da je v Montesquieujevem času ta pripadala izključno monarhu. Vendar je bilo pojmovanje izvršilne veje oblasti v Montesquieujevi dobi in še mnogo desetletij po tem bistveno drugačno od današnjega pojmovanja izvršilne oblasti. Naloge izvršilne oblasti in z njo povezane uprave so se v teh dveh stoletjih neznansko širile in zajele povsem nova področja: šolstvo, socialne zadeve, gradnjo cest. Če dandanes govorimo o »upravi«, mislimo s tem čisto nekaj drugega, kot si je pod tem predstavljal Montesquieu, in že zaradi te stvarne spremembe njegovega idealnega modela ni mogoče popolnoma nespremenjeno presajati v današnji čas (Šturm, 1998: 15). Poleg tega je v 19. stoletju prišlo do neustavljivega razvoja, v katerem so morali monarhi vedno več svojih političnih določitev, nanašajočih se na ravnanje izvršilne oblasti, korak za korakom prepuščati svojim ministrom ali ministrskim svetom (vladi), ti pa so prav tako postopoma prihajali v vedno večjo odvisnost od parlamenta (Šturm, 1998: 15). Do največjih sprememb je prišlo pri klasičnem modelu delitve oblasti, na področju legislative, vendar je tema naše razprave uprava, zato se v druge sfere ne bomo vključevali podrobneje.

---

<sup>11</sup> Montesquieu je v svojem delu predstavil angleški sistem v preveč idealizirani podobi, vendar pa je v njegovem delu moč zaznati, da ne gre samo za delitev treh oblasti in za ločitev za njimi stoječih političnih sil, temveč tudi za njihovo medsebojno prepletanje in povezovanje.



Do popolnega preobrata je prišlo v razmerju med eksekutivno in legislativno oblastjo, oz. natančneje povedano, med vlado in parlamentom. Prehod v sistem parlamentarne demokracije ni pomenil nič več in nič manj kot to, da je prišlo do odstopa od delitve oblasti, ki je bila v državnem sistemu ustavne monarhije postavljena med monarhom in ljudskim parlamentom. Odslej stojita vlada in parlament – pod predpostavko, da ima vlada v njem dovolj stabilno večino – na isti strani. Glede na to, da se v sodobnem parlamentu v največjem številu primerov odloča na podlagi večine, torej s preglasovanjem, sta v pravnoformalnem pogledu celo parlament in vlada skupaj tista, ki se nahajata v sistemu državne oblasti na isti strani. Tisti, ki ta politični blok moči obvladuje ali ga vsaj vodi, ima na ta način takojšen dostop do samega zakona kakor tudi vzvod za celotno izvršilno oblast – in njen pomen je vedno večji; sistem parlamentarne demokracije in Montesquieujev model delitve oblasti v tej luči sploh nista združljiva – ali povedano drugače, pomen tovrstne delitve oblasti je zaradi sistemskih sprememb na področju izvršilne oblasti bistveno oslabil (Šturm, 1998: 17). Dejanski razvoj je zelo tesno povezan z nastankom in razvojem političnih strank. Tem se ni mogoče odpovedati,<sup>12</sup> to spoznanje pa nas ne sme zavirati pri razmišljanju, kakšne so posledice razvoja političnih strank za delitev oblasti.

Državnopravni sistem mora zagotoviti medsebojno brzdanje državne oblasti in nadzor nad oblastjo ter transparentnost in predvidljivost državnega ravnanja. V demokratičnem sistemu mora priti do ravnovesja med načelom večine in temeljnimi demokratičnimi vrednotami. Do uravnoteženosti ne more priti, če je vsaka veja oblasti sama zase, brez vzajemnih interakcij z drugimi vejami oblasti, brez medsebojnega nadzora in možnosti za vzpostavljanje ravnotežja. Tak položaj v končni posledici vodi k akumulaciji moči in oblasti v rokah ene same veje oblasti, kar bi ogrozilo temeljne demokratične vrednote. Izničilo bi resnični cilj same zamisli o deliti oblasti, ki pač ni vzpostavitev neodvisne, teoretične strukture, ampak zagotavljanje temeljnih demokratičnih vrednot. Zato sodobna doktrina na delitev oblasti ne gleda kot na fleksibilen model, ki sprejema spoznanje, da vsaka veja oblasti opravlja več državnih funkcij, vendar le ob pogoju, da je zagotovljeno medsebojno ravnotežje med različnimi državnimi organi. Delitev oblasti dandanes pomeni ravnotežje in nadzor med vejami oblasti. Te niso ločene z zidovi, temveč so povezane z mostovi. Namen modernega koncepta ni povečati učinkovitost, ampak preprečiti samovoljo zakonodajalčevega, izvršilnega ali sodnega organa oblasti (Šturm, 1998: 18).<sup>13</sup> Pri iskanju odgovora na vprašanje, kako v sodobnih demokratičnih državah zagotoviti učinkovito razporeditev

---

<sup>12</sup> Večstrankarski model seje namreč pokazal kot edini učinkovit pri zatiranju oz. zaviranju modernih despotij komunističnega ali nacionalističnega - fašističnega izvora.

<sup>13</sup> Sodnik Brandeis v zadevi Myers v. United States: »Namen ni bil ta, da bi se izognili trenju (med vejami oblasti), ampak ta, da prav neizogibno trenje povzroči tako porazdelitev državne moči med tremi vejami, da reši ljudi pred avtokracijo« (Šturm, 1998: 18).

politične moči, so se v teoriji in v državnopravnih ureditvah izkazale kot učinkovite nove oblike porazdelitve moči v skladu s spoznanjem, da ima delitev oblasti v vsaki pravni ureditvi in v vsakem časovnem razdobju svojo lastno vsebino, ki ni niti večna niti absolutna (Winkler, 1979: 239).

Slovenija se nahaja na prehodu v posttotalitarnem družbenem redu, v prehodnem obdobju med nekdanjim nedemokratičnim družbenim sistemom, temelječim na monopolu oblasti komunistične partije, in novim, vzpostavljačim se sistemom ustavne demokracije. V ustavnopravnem pogledu pomeni pomemben mejnik sprejem ustavnih listin v Republiki Sloveniji v 1991. letu (Šturm, 1998: 24).

Za razumevanje vsebinskih odtenkov in novih oblik delitve oblasti je ključnega pomena ustavnosodna presoja.

Spoznanje, da oblast ne sme biti absolutna in da jo je treba porazdeliti med različne nosilce državne oblasti, ima globoke zgodovinske korenine. Vedno večji pomen v moderni dobi dobivajo tudi kontrolni mehanizmi, ki jih ima sodna oblast nad drugima dvema vejama oblasti. Posebnega pomena je vloga upravnega sodstva pri nadzoru izvršilne veje oblasti in vloga ustavnega sodstva pri nadzoru in vplivanju na zakonodajno vejo oblasti. Njena oblast ni niti absolutna niti neomejena (Šturm, 1998: 29). Bistvo ustavne določbe o delitvi oblasti ni v organizacijskih izvedbah razmerij med posameznimi vejami oblasti oziroma državnimi organizacijami, temveč v čigavi temeljni funkciji varovanja človekove svobode in dostojanstva v razmerju do države. Ravnanje države mora biti transparentno in predvidljivo. Demokratična učinkovitost delitve oblasti je torej odvisna predvsem od kakovosti razmerij vzajemnega nadzora, omejevanja pa tudi sodelovanja, kadar gre za skupno, uravnoteženo in učinkovito doseganje nacionalnih ciljev. Zato so možne in tudi v resnici obstajajo različne organizacijske izvedbe načela horizontalne, vertikalne in funkcionalne delitve oblasti v skladu s specifičnimi zgodovinskimi in kulturnimi okoliščinami konkretne žive in dejavne ustavne ureditve (Šturm, 1998: 31).

### **5.1.2 Ustavno načelo enakosti**

Ustavno načelo enakosti je eno temeljnih ustavnih norm. Pomeni pravico posameznika do zagotovitve enakosti, tako pri uporabljanju kot postavljanju prava. Skupaj z načelom pravne države pomeni uresničevanje načela pravičnosti v Ustavi kot najvišjem veljavnem predpisu pozitivnega prava.

Enakost kot vrednostna kategorija je vznemirjala že antične filozofe. V enem od svojih zadnjih del »Nomot« je Platon razpravljal o problemu enakosti in pri tem prvi razvil nauk, da je treba pravičnost razumeti ne kot numerično, temveč kot sorazmerno enakost (analogija). Ta nauk je poglobil Platonov učenec Aristoteles, ki je razlikoval med naravno in zakonsko pravičnostjo. Svoj nauk o pravičnosti je razvil v petih knjigah Nikomahove etike. Po njem je jedro pravičnosti enakost. V nasprotju s poznejšimi filozofi, ki so razumeli enakost kot formalno ali numerično enakost, Aristoteles enakost prepoznava kot sorazmerno, geometrično, analogično. V svoji Nikomahovi etiki pravi: »Enakost je sredina med preveč in premalo /.../, ker pa je enako neka sredina, je torej tudi pravično neka sredina /.../ pravično obstoji v nekem sorazmerju /.../, kajti sorazmerno je v sredini, pravično pa je to, kar je sorazmerno.« Aristoteles razlikuje dve vrsti pravičnosti, v katerih se enakost izraža v dveh različnih oblikah: izravnalna enakost (»iustitia commutativa«) in razdeljevalna pravičnost (»instituta distributiva«). Prva je pravičnost med tistimi, ki so po naravi neenaki, pred zakonom pa enaki. Pomeni absolutno enakost storitve in protistoritve med enakimi pred zakonom, kakršno srečamo predvsem v zasebnopravnih razmerjih. Druga pa pomeni sorazmerno enakost v obravnavanju večjega števila oseb: dodelitev pravic in dolžnosti po meri vrednosti, sposobnosti, potrebnosti - npr. različna davčna obremenitev glede na različno višino dohodka, ali napredovanje uradnikov z vidika let službe in kvalifikacije. Aristoteles izrecno trdi da; ni neenakosti, kadar se neenaki obravnavajo v sorazmerju z neenakostjo, ki obstoji med njimi. Pritožbeni razlog pa je, kadar imajo enaki neenake deleže ali so jim dodeljeni neenaki deleži, ali neenakim enaki deleži, ali če to povemo z drugimi besedami - načelo enakosti zahteva, da je treba osebe, ki so enake, obravnavati enako in da je treba neenake obravnavati različno v sorazmerju z njihovo enakostjo. Aristoteles zavrača kot zahtevo pravičnosti numerično enakost, namreč da bi obravnavali vse osebe enako v vseh pogledih. Obravnavati neenake identično bi bilo enako nepravilno kakor obravnavati enake različno.

Pravna podlaga za ustavnosodno presojo v Sloveniji je podana najprej v Ustavi. V II. poglavju, ki obravnava človekove pravice in temeljne svoboščine, je na prvem mestu enakost pred zakonom, ki jo določa 14. člen:

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

Enako pravico zagotavlja tudi 22. člen,<sup>14</sup> ki zagotavlja posamezniku pravico do enakosti ne samo pred sodiščem, ampak tudi pred postopki v sami upravi, kar je za našo razpravo temeljnega pomena. Z načelom enakosti so povezana tudi nekatera posebna ustavna določila, ki izrecno govorijo o enakosti ali o enakopravnosti.

### 5.1.3 Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti oz. njegove sestavine niso neznane slovenskemu pojmovanju prava. Najdemo jih na različnih pravnih področjih. Glede na zgodovinski nastanek načela, ki se je razvilo v okviru upravnega prava kot spoznanje o prepovedi prekomernih ukrepov, je elemente načela sorazmernosti moč najti tako pri neposrednih upravnih dejanjih, to je pri realnih aktih upravnih organov, kakor tudi v tistih primerih, kadar upravni organi odločajo s pravnimi akti v okviru prostega preudarka ali pri razlagi uporabe nedoločenih pravnih pojmov. Pravna teorija že v 60-ih letih postavlja zahtevo, da so takšni ukrepi dopustni samo, če to zahtevajo takšne splošne družbene koristi, ki so pomembnejše, kot pa so družbeno in osebno pomembni posegi, ki si jih mora dopustiti prizadeta pravna ali fizična oseba. Takšni posegi so v načelu dopustni samo, če realizacija splošnih družbenih koristi ne bi bila mogoča in če cilji, ki jim te koristi služijo, sicer ne bi mogli priti do izraza. Podana mora biti nadalje okoliščina, da brez posebnih in nesorazmernih stroškov ne bi bilo mogoče drugače zadovoljiti splošnih družbenih koristi. Potreba po teh koristih mora biti neposredna. Te zahteve je treba postaviti, ker gre za posege v pravno varovane svoboščine državljanov, demokratični pravni red pa določa dopustnost pravnih posegov le z omejitvami (Vavpetič v Šturm, 1996: 258). Z načelom sorazmernosti se zagotavlja prava mera državnemu ravnanju. »Prava mera« se pokaže med najmanj dvema med seboj neidentičnima poloma, med katerima je treba najti izravnavo. Da bi prišli do rezultata, moramo uporabiti naslednje kriterije:

1. Spoštovana mora biti prepoved prekomernih posegov oz. t.i. načelo sorazmernosti, katerega sestavine oz. pogoji, ki morajo biti izpolnjeni kumulativno, so:
  - a) cilj mora biti legitimen,
  - b) sredstvo za doseg cilja mora biti pravno dopustno,
  - c) sredstva morajo biti primerna,

---

<sup>14</sup> »Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

načelo sorazmernosti v ožjem pomenu besede<sup>15</sup> (Šturm, 1996: 102). Ukrepi morajo biti realni in možni; na eni strani to pomeni, da morajo biti pravno dopustni, na drugi strani pa tudi to, da izpolnitev nalog ni samo pravno, ampak tudi stvarno možna. Izločiti je treba tiste rešitve oz. ukrepe, ki so sicer dopustni, vendar neprimerni. Ukrepi morajo biti tudi primerni, kar pomeni, da morajo prispevati k izpolnitvi svojega namena, zaželenega cilja. Vsak od ukrepov ima možnost za uspeh, vsak predpostavlja posebna in različna dejanska stanja, vsak ukrep ima različen krog naslovnikov in tudi različne vplive na njihove pravice. Kot smo že dejali, nas do rešitve pripeljeta analiza primera in upoštevanje načela sorazmernosti, kar nam že pokaže naš prvi korak k cilju in to je izločitev vseh tistih ukrepov, ki ne izpolnjujejo splošnih pogojev načela sorazmernosti. Takšna analiza in izbira ukrepov nas privede do zožitve teh na tistega oziroma tiste, ki so pravno in stvarno možni. In med temi moramo izbrati tiste, ki v kar najmanjši meri prizadenejo javni interes, korist in posameznika. Zadnja omejitev načela sorazmernosti je časovna prekomernost. Ta omejitev je relevantna pri ukrepih s trajnim učinkovanjem. Ukrep takšne vrste se mora preklicati oz. njegovo učinkovanje je treba ustaviti, če je že pripeljal do uspeha, pa tudi tedaj, kadar se pokaže, da z njim ni mogoče doseči uspeha (Scholler-Schloer v Šturm, 1996: 321).

Ustavno sodišče RS je načelo sorazmernosti prvič opredelilo, ko je razveljavilo določbe Zakona o socialnem varstvu, ki so predpisovale obvezno združevanje v socialno zbornico. Omejitve ustavnih pravic so dovoljene zgolj na podlagi načela sorazmernosti oziroma v skladu z njim. Kaj pomeni biti v skladu z načelom sorazmernosti? To pomeni izpolnjevanje treh nadalje navedenih pogojev:

1. **NUJNOST POSEGA:** cilja ni mogoče doseči na drugačen način, na noben blažji način,
2. **PRIMERNOST POSEGA:** poseg mora biti primeren za dosego zastavljenega cilja, ki mora biti dopusten z vidika Ustave,
3. **SORAZMERNOST V OŽJEM SMISLU:** pri ocenjevanju nujnosti posega je treba tehtati prizadeto pravico s pravico, ki jo želimo zavarovati, in na podlagi tehtanja odločiti, ali poseg odtehta prizadetost pravice. Le v primeru, če gre varovani pravici zaradi njene pomembnosti absolutna prednost, je lahko poseg v pravico zelo močan, drugače pa mora biti v skladu z načelom sorazmernosti (Šturm, 1996: 134 -134).

Pri obveznem združevanju v socialno zbornico gre za poseg v splošno svobodo ravnanja ljudi, ki kljub obstoju javnega interesa pri izvajanju socialnega varstva in v njegovem okviru

---

<sup>15</sup> Načelo sorazmernosti v ožjem pomenu besede pomeni, da mora biti vzpostavljeno proporcionalno sorazmerje med prizadetostjo ustavne pravice posameznika, ki jo povzroči uporaba sredstva, in med ustrezno koristjo, ki jo pridobimo z uporabo sredstva v korist skupnosti.

socialno varstvenih storitev, ni potreben. Svoje naloge lahko zbornica opravlja ne glede na obveznost članstva. Torej so tu izpolnjeni pogoji načela sorazmernosti, kar pa s prejšnjo ureditev ni bilo izpolnjeno, saj se lahko cilj oziroma namen doseže tudi z drugim, ugodnejšim ukrepom, pa tudi pogoja nujnosti prvotna ureditev ni izpolnjevala. Posledično je seveda Ustavno sodišče razveljavilo določbe Zakona o socialnem varstvu, ki z navedenim načelom niso bile v skladu.

Pred Ustavnim sodiščem RS se je pojavilo še mnogo primerov s problematiko načela sorazmernosti. Eden izmed njih je tudi primer Poslovnega sistema Mercator, ki je izpodbijal 17. člen Zakona o trgovini (Uradni list RS, št. 18/93), pravilnik o obratovalnem času prodajaln. Določba 17. člena Zakona o trgovini (v nadaljevanju ZT) naj bi bila v nasprotju s 74. členom Ustave (svobodna gospodarska pobuda) in z načeli pravne države (2. člen Ustave). Meni, da je omejevanje obratovalnega časa prodajaln dopustno le, če je to nujno zaradi varovanja javnih koristi, pri tem izbran ukrep pa najmanj posega v svobodo gospodarske pobude. Pravilnik naj bi bil neskladen tako z Ustavo kot tudi z ZT in z Zakonom o preprečevanju konkurence (Uradni list RS, št. 56/99, v nadaljevanju ZPOmK). Neskladnost pravilnika z Ustavo utemeljuje z enakimi razlogi kot neskladnost 17. člena ZT z Ustavo, prav tako pa naj bi določbe pravilnika same po sebi nedopustno posegale v svobodno gospodarsko pobudo in omogočale različno ureditev dežurnih prodajaln, kar naj bi pomenilo kršitev načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Predpisi naj bi bili po mnenju pobudnice v nasprotju tudi z načelom sorazmernosti in zato v neskladju z 8. členom Ustave. Ustavnemu sodišču predlaga, naj na podlagi 39. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) zadrži izvrševanje izpodbijanih členov (3. in 4. člen ter tretji odstavek 5. člena in 7. člen) pravilnika in celoten odlok Mestne občine Ljubljana.

## **UPORABA NAČELA SORAZMERNOSTI NA UPRAVNEM PODROČJU**

Z načelom sorazmernosti se zagotavlja prava mera državnemu ravnanju. »Prava mera« se pokaže med najmanj dvema med seboj neidentičnima poloma, med katerima je treba najti izravnavo.

Primer navzkrižja interesov med upravo in posameznikom je tudi v naslednjem primeru, ko je interes uprave odstranitev objekta, interes lastnika pa ohranitev obstoječega stanja. To nasprotje interesov je izpostavljeno primerjavi in medsebojnemu tehtanju obeh interesov. Da bi prišli do rezultata moramo uporabiti naslednje kriterije:

2. Spoštovana mora biti prepoved prekomernih posegov oz. t. i. načelo sorazmernosti, katerega sestavine oz. pogoji, ki morajo biti izpolnjeni kumulativno, so:

- d) cilj mora biti legitimen,
- e) sredstvo za doseg cilja mora biti pravno dopustno,
- f) sredstva morajo biti primerna,
- g) načelo sorazmernosti v ožjem pomenu besede<sup>16</sup> (Šturm, 1996: 102).

Za lažje razumevanje nam bo pomagal naslednji primer:

Policijska postaja prejme nujno obvestilo, da so na živinskem sejmu podivjali konji, ki ogrožajo vse prisotne. Dva policista se takoj odpeljeta na sejmišče, na katerem konji, za katerimi tekajo lastniki, divje tekajo naokoli, obiskovalci pa v vsem tem kaosu iščejo zavetje. Policista imata sedaj nalogo, da med vsemi primernimi ukrepi izbereta take, ki bodo posameznika in skupnost najmanj prizadeli. Da pridemo do primerne rešitve, moramo analizirati primer in seveda upoštevati načelo sorazmernosti.

#### **5.1.4 Vezanost uprave na zakon**

V sklopu tega vprašanja bomo obravnavali razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti v državni ureditvi, v kateri je uveljavljen parlamentarni sistem ob doslednem spoštovanju načel demokratičnosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic in svoboščin. Gre za koncentracijo pozornosti na tista področja delovanja obeh oblasti, ki imajo značaj abstraktnega pravnega delovanja, ki za svoj namen uporablja pravne predpise in povzročajo pravno relevantne učinke nasproti vsem (»erga omnes«) ter s svojimi abstraktnimi pravnimi akti vplivajo na spreminjanje, ukinjanje ali ustanavljanje pravnih razmerij oz. stanj. V tem razmerju je zakonodajna oblast nadrejena, medtem ko je izvršilna podrejena.

S samim pojmom zakonodajna oblast je mišljen parlament, v Sloveniji na prvem mestu Državni zbor. S pojmom izvršilna oblast so opredeljene naloge in položaj Vlade, ministrstvo in upravnih organov. S podzakonskimi predpisi so mišljeni abstraktni oziroma splošni pravni akti, ki jih izdajajo vlada in upravni organi.<sup>17</sup> V vsebinskem pogledu so z izrazom podzakonski predpisi mišljeni pravni akti državne izvršilne oblasti, ki so po svoji vsebini in po učinkih abstraktni in splošni in ki pomenijo obliko, v kateri se izražajo odvisne pravne norem. Izraz zakonitost podzakonskih ali upravnih predpisov uporabljamo v najširšem pomenu te besede. Pomeni presojo pravne pravilnosti podzakonskih predpisov in ugotavljanje njihove skladnosti

<sup>16</sup> Načelo sorazmernosti v ožjem pomenu besede pomeni, da mora biti vzpostavljeno proporcionalno sorazmerje med prizadetostjo ustavne pravice posameznika, ki jo povzroči uporaba sredstva, in med ustrezno koristjo, ki jo pridobimo z uporabo sredstva v korist skupnosti.

<sup>17</sup> V literaturi so zanje uporabljena različna poimenovanja, npr. abstraktni upravni akti, upravni predpisi, podzakonski akti, predpisi upravnih organov ipd (Šturm, 1998: 149).

s tistimi akti veljavnega pravnega reda, ki so v hierarhičnem razmerju nad podzakonskimi predpisi, tj. z zakoni, ustavo in mednarodnimi pogodbami. Za ugotavljanje razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo je najpomembnejši in odločujoč 120. člen Ustave, ki določa organizacijo in delo uprave.

»Organizacija uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon.

Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov.

Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.«

Zakon o Vladi Republike Slovenije v 21. členu določa, da lahko Vlada z uredbo podrobneje ureja in razčlenjuje z zakonom ali drugim aktom Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in kriteriji zakona. Na podlagi izrecnega pooblastila iz zakona lahko Vlada z uredbo ureja tudi način uresničevanja pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb. Vlada z odlokom ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, in sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja Vlada. Zakon o upravi v členih 8 in 99 določa, da uprava izvršuje zakone, druge predpise in akte Državnega zbora, kakor tudi predpise in druge akte Vlade. Pri opravljanju navedenih nalog uprava izdaja upravne predpise, upravne in druge akte ter opravlja materialna dejanja. Upravni predpisi morajo biti v skladu z Ustavo in zakoni. Upravni in drugi akti ter materialna dejanja uprave morajo neposredno temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov Državnega zbora in predpisov ter aktov Vlade izdajajo ministri pravilnike, odredbe in navodila (Šturm, 1998: 150). Ustava ne ureja podrobno razmerja med državno zakonodajo in izvršilno oblastjo, temveč le na lapidaren način postavlja načelo za določitev tega razmerja.

Predpis je lahko izvršilen samo tedaj, ko temelji in se opira na akt, ki ga izpeljuje. Če namreč takega temelja ni niti v ustavi niti v zakonu, potem ni pravega razloga, ki bi izvršilne organe pooblašchal, naj izdajo izvršilne predpise. Pooblastilo za izdajanje tovrstnih predpisov mora



biti vsebovano v ustavi ali oz. in v zakonu. Ustava lahko daje splošno pooblastilo<sup>18</sup> ali pa dopušča izdati izvršilni predpis le tedaj, ko ima odredbodajalec posebno zakonsko pooblastilo. Zakonodajalcu sta v tem primeru na voljo dve rešitvi: lahko da splošno pooblastilo za sprejemanje izvršilnih predpisov ali pa le specialno pooblastilo, ki od primera do primera določa, kdaj in kako naj bo tak predpis izdan. O izvrševanju zakona lahko govorimo samo tedaj, če izvršilni predpis ostaja v mejah predmeta, ki ga oblikuje zakon. Takrat lahko govorimo o izvrševanju zakona le v pomenu uporabljanja prava, saj mora nižja pravna norma temeljiti na višji. Za izvršilne predpise je značilno, da jih zakonodajalec ne more pravočasno urejati. Če se n drobности nanašajo na relativno trajnejša družbena razmerja, je smiselno, da so v zakonu vključene tudi tedaj, ko njihova družbena pomembnost ni v skladu s pravno pomočjo, ki gre zakonu. Ustavno načelo je, da so temeljne pravice določene ali vsaj nakazane že v ustavi, sicer pa je lahko samo zakon tisti, ki določa pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb. Samo po sebi se razume, da je to načelo bistveno bolj poudarjeno in lažje uresničljivo, če so že v zakonski izvršilni klavzuli določeni cilji, merila in področje podzakonskega pravnega urejanja (Pavčnik, 1997: 217).

Slovenska upravna teorija je dajala velik poudarek na razločevanje med derivativnimi tj. odvisnimi pravnimi normami, ki jih najdemo v zakonu, ter med derivativnimi tj. odvisnimi pravnimi normami, ki jih vsebujejo podzakonski predpisi. V načelu mora vsaka derivativna pravna norma imeti glede vsake svoje pravne sestavine izrecni pravni vir v originarni pravni normi, se pravi v zakonu. To velja tako glede strukturalnih značilnosti derivativnih pravnih norm, kakor tudi glede njihove vsebine. V vsebinskem pogledu pomeni ta zahteva, da sme derivativna pravna norma, torej upravni predpis, obravnavati samo tista vprašanja, ki jih v njihovih temeljnih značilnostih obravnava že ustrezen zakon. Upravni predpis ne sme v vsebinskem pogledu izražati ničesar, kar ne bi imelo izrecnega temelja v zakonu.<sup>19</sup> Zato Vavpotič poudarja, da mora upravni predpis imeti v zakonu ne samo temelj, temveč mora zakon tudi izvrševati (Vavpetič, 1963: 212 - 214).

Temeljna značilnost abstraktnih upravnih norm je njihova odvisnost od originarnih norm in ta se kaže na poseben način tudi v vprašanju vsebine. Razmejitev med originarnimi in odvisnimi pravnimi normami kaže tudi vsebinsko razmerje med normami, ki jih predpisujejo zakoni, in normami, ki naj jih vsebujejo abstraktni upravni akti (akti izvršile oblasti). S pravnimi normami se določijo tudi naloge države kot celote in naloge vanjo vključenih

---

<sup>18</sup> Ustava daje splošno pooblastilo za izvrševanje zakona in drugih predpisov, ki jih sprejema zakonodajalec.

<sup>19</sup> Ustavno načelo je, da so temeljne pravice določene ali vsaj nakazane že v Ustavi, sicer pa je lahko samo zakon tisti, ki določa pravice in obveznosti državljanov. Upravni predpis mora torej v vseh sestavinah izražati polno vsebinsko odvisnost od zakonske norme.

teritorialnih enot. Te naloge določajo najvišji državni organi v pravnih aktih, ki so normalno najvišji v hierarhiji pravnih aktov, in z normami, ki imajo najvišjo pravno veljavo. Določanje nalog države je torej funkcija zakonodajnih organov, funkcija drugih državnih organov, tj. organov izvršilne oblasti pa je skrb za izvrševanje teh nalog. Ta osnovna razmejitev med postavljanjem in izvrševanjem nalog je tudi temelj za razlikovanje med zakonodajno oblastjo na eni strani in izvršilno oblastjo na drugi strani, nujno pa vpliva tudi na značaj pravnih norm, katerih izdajanje pomeni zelo pomemben del delovanja državnih organov (Godec, 1975: 86). Abstraktne pravne norme morajo imeti torej po vsebinski plati svoj temelj v originarnih normah in smejo urejati le tisto, kar je že na principialen način urejeno z originarnimi normami. Če pozitivna ureditev dopušča urejanje družbenih razmerij z abstraktnimi upravnimi akti, je treba presojeti pravno pravilnost takšnih norm strogo v mejah danih pooblastil, v vseh drugih primerih pa je treba obravnavati take norme kot nezakonite. Ta upravne predpise je torej treba zahtevati strogo vsebinsko podreditev zakonskim normam. Če abstraktni upravni akt samo opisuje in razlaga zakone, potem je to nedvomno vsebinsko odvisen akt.<sup>20</sup>

Upravni predpis sme izbrati način za doseg neke naloge, ne sme pa originarno postaviti same naloge. Postavljati sme tudi naloge, vendar le toliko, kolikor se z njimi izvršuje v zakon postavljena originarna naloga (Godec, 1975: 91). Upravni predpis mora v vseh sestavinah izražati polno vsebinsko odvisnost od zakonske norme. Razmerje med zakoni in podzakonskimi akti je dovolj rigorozno določeno v interpretaciji pravne doktrine. Po tej razlagi splošni akti ne smejo vsebovati določb, ki jih v zakonu ni, zlasti ne smejo samostojno odrediti novih ali posebnih pravic ali obveznosti. Delovanje vseh tistih državnih organov, ki izdajajo podzakonske splošne akte, mora biti v vsebinskem pogledu pravno odvisno in sme torej s svojimi splošnimi predpisi zakon samo tehnično dopolnjevati, razčlenjevati in opisovati. Nikakor ne sme vanj posegati vsebinsko, saj bi v tem primeru zakonodajne funkcije prešle v druge državne organe. Prednje zadeve je treba najbolj dosledno upoštevati pri vseh tistih oblikah delovanja državnih organov, ki se uveljavljajo na enostransko pravno obvezujoč način z oblastno prisilo ali pa celo avtoritarno z državno represijo (Šturm, 1998: 153). Za razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo v parlamentarni demokraciji je odločilnega

---

<sup>20</sup> Vprašanje pa je ali sme abstraktni upravni akt zakon tudi dopolnjevati, kajti dopolnjevanje predstavlja nujno vnašanje nečesa novega. Ob iskanju odgovora na to vprašanje prihaja Godec do spoznanja, da sme upravni predpis dopolnjevati zakonsko normo samo tako daleč, da z dopolnjevanjem ne bo originarno pravno urejal družbenih razmerij ali originarno določal nalog države, pač pa bo v vseh elementih stremel za dopolnitev cilj, ki ga vsebuje zakonska norma in torej pri oblikovanju norme podajal samo tisto, kar nujno izhaja iz originarne norme, pa v njej ni izrecno prepovedano (Godec, 1975: 90–91).

pomena spoštovanje legalitetnega načela.<sup>21</sup> Legalitetno načelo delovanja državne uprave je povezano z drugimi ustavnimi načeli.

Specifični primeri vezanosti zakonodajalca na legalitetno načelo so podani takrat, kadar zakonodajalec v zakonu pooblasti vlado ali upravni organ za izdajanje podzakonskih predpisov za izvrševanje zakona, tega pooblastila pa ne dopolni z vsebinskimi kriteriji (t. i. golo ali bianco pooblastilo).<sup>22</sup>

### **5.1.5 Vezanost uprave pri prostem preudarku**

Doktrina in teoretična vprašanja prostega preudarka, njegova uporaba pri odločanju upravnih organov v konkretnih upravnih zadevah in vprašanja, povezana s sodnim nadzorom nad pravno pravilnostjo uporabe prostega preudarka v upravi, so že več kot sto let predmet številnih in poglobljenih razprav na področju upravnopravnih znanosti. Z njim so se ukvarjali številni avtorji in pravni teoretiki v različnih državah. Ta pojem v posamezniku zbuja veliko dvomov in ga je včasih težko razumeti. Težjo razumljivost lahko dokaj hitro presežemo, če imamo pred sabo cilje, ki jih vsaki upravi postavljata sodoben pravni in družbeni red. To je delovanje v skladu z zakonom in ustavo (načelo zakonitosti) ter s spoštovanjem temeljnih človekovih pravic in svoboščin vsakega posameznika oz. stranke upravnega postopka (Gerbec, 2005: 14).

Oprelitev prostega preudarka<sup>23</sup> je povezana tudi z njegovimi različnimi terminološkimi poimenovanji. Izrazu »prosti preudarek« je podoben izraz »prosta presoja dokazov«. Pogosto se uporablja v pravnih pravilih, ki urejajo neki pravni postopek. Pojem proste presoje dokazov se nanaša na ugotavljanje konkretnega dejanskega stanja. Pri tem prostega preudarka ne bi smelo biti. Uradna oseba v postopku se namreč po lastnem prepričanju odloči, ali bo zaslišala neko pričjo ali je ne bo in ali bo sprejela neki dokaz kot relevanten ali ne. Res je, da je stanje stvari sestavljeno iz dejstev, ki so ali pa jih ni, in tu izbira ni mogoča. Vendar je res tudi to, da je odločitev o premisah, ki so za konkretno dejansko stanje relevantne, v izbiri uradne osebe. Tako gledano je tudi prosta presoja dokazov neka vrsta prostega preudarka. Po pojmovanju, ki se je uveljavilo v evropskem kontinentalnem pravu, pa se prosti preudarek nanaša le na materialno, ne pa tudi na procesno pravo.

---

<sup>21</sup> Legalitetno načelo: razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo se opredeljuje kot vsebinska vezanost delovanja uprava oz. izvršilne veje oblasti na zakon.

<sup>22</sup> Tako pooblastilo pomeni opustitev obveznega pravnega urejanja s strani zakonodajalca in zato ni v skladu z ustavnim redom (Šturm, 1998: 155).

<sup>23</sup> Poleg izraza »prosti preudarek« naletimo tudi na izraze, kot so »diskrecija«, »diskrecijska pravica« ali »diskrecijsko pooblastilo« (Šturm, 1998: 176).

Prosti preudarek v materialnem smislu v bistvu pomeni nezmožnost organa, da bi v pravni normi zajel vse možne dejanske položaje, v katerih se bodo znašli pravni subjekti. Organ na primer ne more predvideti, v kakšnih okoliščinah oziroma ob kakšnih lastnostih ali ravnanju ali v kakšni situaciji bi bilo še primerno ali celo nujno, glede na interese države oziroma javne koristi, da bi organ nekomu nekaj dovolil, prepovedal, naložil, podelil in podobno. Nekatera področja izvrševanja oblasti so po naravi stvari takšna, da jih vnaprej ni mogoče normirati tako, da bi bili zajeti vsi možni življenjski položaji, ker bi se odločitve lahko pokazale za nevzdržne ali celo absurdne. Zakonodajalec si tedaj pomaga s pooblastilom organu, naj on ugotovi vsebino veljavne pravne norme, ki jo je treba uporabiti in nadgraditi za ta primer (Jerovšek, 1996: 1101).

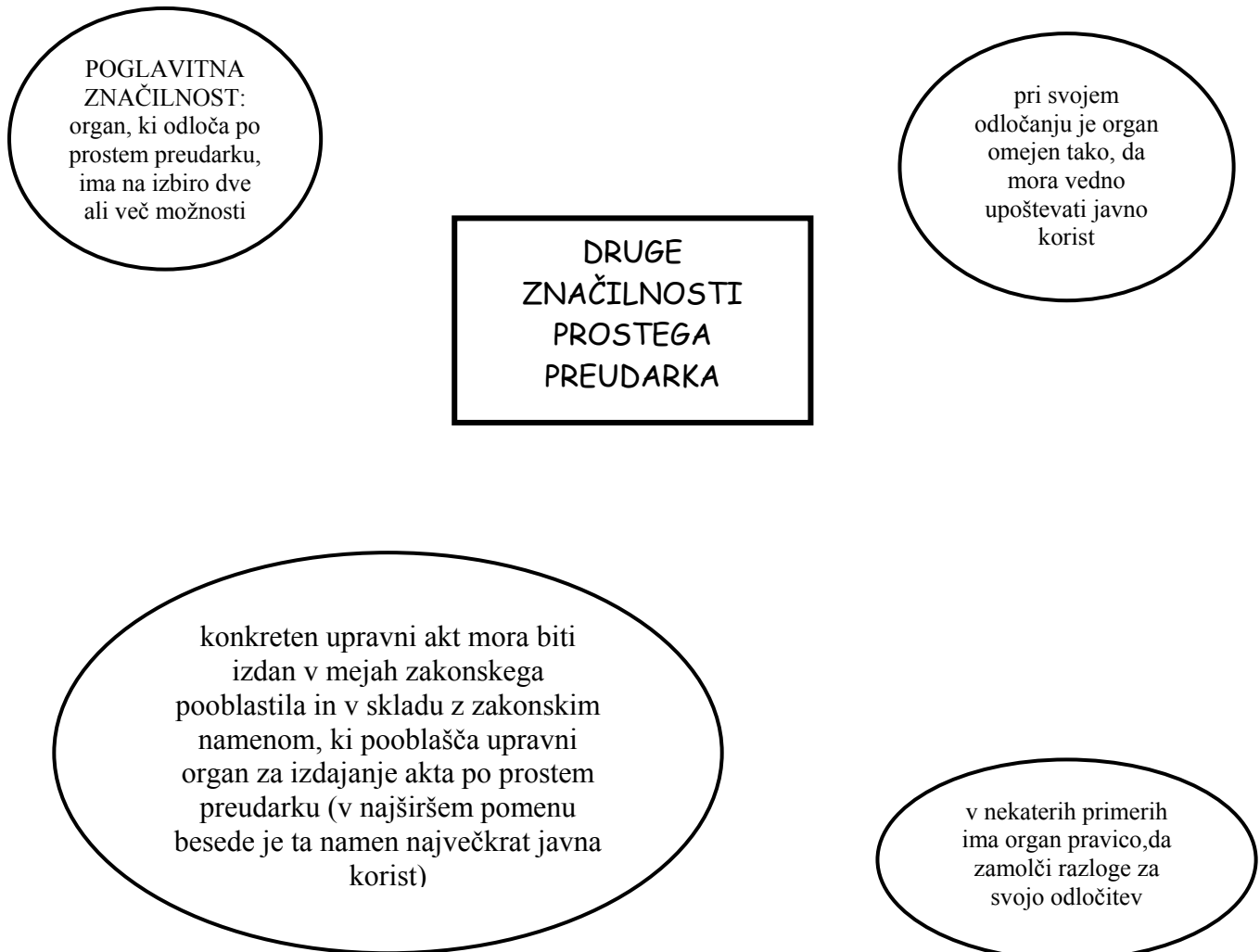
Uporaba prostega preudarka je najpogostejša in najznačilnejša pri upravnopravnem odločanju v konkretnih upravnih zadevah. V takih primerih pristojen upravni organ po končanem postopku izda konkreten upravni akt, upravno odločbo. Do uporabe prostega preudarka prihaja tudi na drugih pravnih področjih in pri drugih vejah državne oblasti. Čeprav o tem teorija izrecno ne govori, je prosti preudarek moč najti tudi na področju kazenskega prava in pri sodni presoji v predkazenskem postopku in kazenskem postopku (zlasti pri odločanju o priporu). Posebno področje prostega preudarka, v katero sodišče pri ustavni presoji ne posega, je v nekaterih primerih pridržano zakonodajalcu. Opredelitev prostega preudarka je povezana tudi z njegovimi različnimi terminološkimi poimenovanji. Za prosti preudarek poznamo v slovenščini in v tujih jezikih več oznak (Šturm, 1998: 176).

Izrazu »prosti preudarek« je podoben izraz »prosta presoja dokazov«. Pogosto se uporablja v pravnih pravilih, ki urejajo nek pravni postopek. Pojem proste presoje dokazov se nanaša na ugotavljanje konkretnega dejanskega stanja. Pri tem prostega preudarka ne bi smelo biti. Vendar je vprašanje, ali je to res. Uradna oseba v postopku se namreč po lastnem prepričanju odloči, ali bo zaslišala neko pričjo ali je ne bo in ali bo sprejela nek dokaz kot relevanten ali ne. Res je, da je stanje stvari sestavljeno iz dejstev, ki so ali pa jih ni, in tu izbira ni mogoča. Vendar je res tudi to, da je odločitev o premisah, ki so za konkretno dejansko stanje relevantne, v izbiri uradne osebe. Tako gledano je tudi prosta presoja dokazov neka vrsta prostega preudarka - zanimivo je, da to značilnost poudarjajo zlasti angleški avtorji. Po pojmovanju, ki se je uveljavilo v evropskem kontinentalnem pravu, pa se prosti preudarek nanaša le na materialno, ne pa tudi na procesno pravo. Druge značilnosti prostega preudarka so:

- organ, ki odloča po prostem preudarku, ima na izbiro dve ali več možnosti;
- pri svojem odločanju je organ omejen tako, da mora vedno upoštevati javno korist;

- konkreten upravni akt mora biti izdan v mejah zakonskega pooblastila in v skladu z zakonskim namenom, ki pooblašča upravni organ za izdajanje akta po prostem preudarku; v najširšem pomenu besede je ta namen največkrat javna korist;
- v nekaterih primerih (ti so vedno redkejši) ima organ pravico, da zamolči (vse ali samo nekatere) razloge za svojo odločitev (Šturm, 1998: 177).

Slika 1:



V pozitivnem pravu je lahko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku upravnemu organu izraženo z izrecno zakonsko normo, ki pove, da organ odloča po prostem preudarku. Vendar so taki primeri redki. Najbolj pogosto so primeri, kjer zakonska norma uporabi izraz »lahko«, včasih tudi »more« ali »sme«. Redkejši so primeri, kjer zakonska norma določa npr. »naj upravni organ določi javni interes«. V vseh takšnih primerih je upravni organ pooblaščen, da ugotovi vsebino veljavne pravne norme, ne da bi mu pravni red to vsebino natanko določil. Poleg tega najdemo v veljavnem pravu velikokrat tudi pojme, ki zaradi svoje nedoločenosti ne izražajo dovolj jasno in nedvoumno kriterijev, ki jih mora upravni organ

upoštevati pri svojem odločanju. V zvezi z nedoločenimi pravnimi pojmi<sup>24</sup> v pravnih normah moramo opozoriti, da stopnja nedoločenosti ne sme biti previsoka. Če bi bil tak pojem preveč nedoločen, bi bil v nasprotju z načelom pravne države o določenosti pravnih norm in zato protiustaven. Zakonodajalec ga sploh ne bi smel uporabiti. Vendar je res, da je zakonodajalec velikokrat iz različnih razlogov prisiljen uporabiti enega ali več nedoločenih pojmov pri normativnem urejanju nekega področja (Šturm, 1998: 177 - 179). Čeprav je nedoločenih pojmov v pravu največ na področju upravnega prava pri odločanju upravnih organov v konkretnih upravnih zadevah z upravnimi določbami, jih najdemo tudi na drugih pravnih področjih. Vendar je uporaba prostega preudarka možna tudi pri izdajanju abstraktnih upravnih aktov (upravnih predpisov), lahko pa tudi pri odločitvah upravnih organov o izvajanju t. i. realnih upravnih aktov oz. dejanj, npr. uporabi strelnega orožja, odklonitvi vstopa tujca v državo, zasegu predmeta ipd. Ideja o sodnem nadzoru nad pravno pravilnostjo delovanja uprave, čeprav gre za primere prostega preudarka, je vzklila v anglosaškem sistemu. Pravi znan primer je zelo pogosto citirana rzsodba iz 1598. leta (»Rooke case«). Mnenje o upravičenosti sodnega nadzora nad upravo je temeljilo na še starejšem pojmovanju, izvirajočem iz angleškega občega prava – »common law«. Upravni organi so imeli precej proste roke, saj je bilo predpisov, ki bi urejali njihovo dejavnost, malo. Pomenili so le omejitve načelno svobodne upravne dejavnosti. Pravna vezanost uprave je bila šibka, zakonitost je bila pojmovana tako, da upravni organi niso smeli delovati proti zakonu ali vladarjevemu odloku (»contra legem«). Prodiranje načela zakonitosti je pomenilo hkrati vse večjo pravno vezanost uprave. Načelo zakonitosti je začelo dobivati pomembno vlogo v boju proti političnemu absolutizmu. Povečano število zakonov in večja vloga zakonodajnih organov sta oblikovala tudi novo koncepcijo v razmerju uprave do prava. Zahteva, da naj velja pravo v enaki meri za upravo kot za sodstvo, je imela pri praktični uveljavitvi daljnosežne posledice in je v temelju menjala poglede na celotno pravno ureditev. Predvsem je to pomenilo uveljavitev načela o popolni zakonitosti uprave, po katerem se more upravna dejavnost razvijati izključno v kot državne oblasti, ampak iz pravnih norm. Prosti preudarek je zato bilo treba spraviti v sklad s pravno vezanostjo upravnega delovanja. Zato tudi v sistemu polne zakonitosti uprave ni upravičena delitev na pravno vezane in na pravno nevezane upravne akte. Konkretni upravni akti, izdani po prostem preudarku, ki so bili tradicionalno povsem izvzeti iz sodnega nadzora, postanejo podvrženi sodnemu nadzoru najprej v svojih formalnih elementih, vedno bolj pa tudi glede vsebinske sestavine (Godec,

---

<sup>24</sup> Nedoločnih pravnih pojmov v pravu je največ na področju upravnega prava. Njihove vsebine ne določa samo pravna norma, ampak je to prepuščeno uporabniku norme. Vsebine nedoločenih pravnih pojmov tudi ni mogoče določiti s pravili znanosti, ker mednje po prevladujočem stališču upravnopravna doktrina ne uvršča strokovnih tehničnih izrazov, pri katerih je nedvomno ena sama pravilna rešitev, zato tu ne more in ne sme biti alternativ. Res pa je, da se včasih njihova določljivost zaradi novih znanstvenih dognanj lahko tudi spremeni.

1993: 196). Upravni organi morajo imeti za vsako dejanje oporo in temelj v zakonu. Upravni akti izdani po prostem preudarku, niso pravno nevezani. Vsi takšni akti so pravno vezani. Pri izdajanju veljajo za upravne organe v polni meri zakonske določbe o upravnem postopku, potrebno je izrecno pooblastilo in možna je sodna kontrola (Godec, 1993: 253).

Glavna značilnost odločanja po prostem preudarku je ravno ta, da ima upravni organ na voljo več možnih alternativ. S tem mu je dana možnost tehtanja, presojanja, preudarjanja in s tem izbiranja najboljše možne rešitve za konkreten primer. V upravnem odločanju je uporaba prostega preudarka najpogostejša v konkretnih upravnih zadevah, kjer upravni organ izda upravno odločbo. Kljub temu je včasih možno uporabljati prosti preudarek tudi pri izdajanju abstraktnih upravnih aktov, to je upravnih predpisov, ali pa realnih upravnih aktov, ki se nanašajo npr. na uporabo strelnega orožja, odklonitve vstopa tujca v državo, zasege predmeta in podobno (Šturm, 1999: 178-179).

Prosti preudarek lahko uporabimo za interpretiranje norm, ki niso vedno dovolj jasne. Zato je treba šele razčistiti, kaj je imel zakonodajalec v mislih, ko je izdal tako normo. To lahko ugotovimo na dva načina:

- z znanstveno razlago, kjer mora obveljati tista razlaga, ki najbolj ustreza višjim normam in temeljnim pravnim načelom glede na čas, v katerem je bila norma postavljena. Treba je odkriti, kaj je zakonodajalec dejansko hotel, ko je izdal normo. To spoznanje je lahko samo pravilno ali nepravilno, druge možnosti ni. Cilj zakonodajalca je v tem primeru nejasno izražen, je pa samo eden in ga je mogoče odkriti.
- z razlago upravnega organa po prostem preudarku, ki se uporablja takrat, ko je norma namenoma presplošna in nepopolna. Pri prostem preudarku gre za več pravnih razlag in izbiro ene od teh (Steska, 1941: 1616).

Pri podeljevanju prostega preudarka mora biti zakonodajalec pozoren na dejstvo, da je interpretacija prepuščena uradniku kot posamezniku, ki nima nujno posebnega znanja ali sposobnosti, zato je razumljivo, da se izbire in odločitve glede na posamezen upravni organ lahko razlikujejo. Posamezniki lahko različno interpretirajo enako situacijo, vendar je vsaka interpretacija lahko pravilna. To pa je tudi ena od osnovnih značilnosti prostega preudarka: obstaja lahko tudi več različnih pravnih odločitev za izpolnitev določene pravne norme. Vsekakor pa obstaja tudi že večkrat omenjena omejitev: odločitev mora biti skladna tako z normo, ki prosti preudarek dopušča, kot z drugimi pravnimi normami. Upravni organ mora ravnati enako za enake primere, čeprav mu je dana možnost odločanja po prostem preudarku. Posamezniki z enakimi oziroma podobnimi primeri ne smejo biti obravnavani različno, saj je enakost pred zakonom ena izmed temeljnih človekovih pravic in pravnih

načel, ki so prisotna tudi v slovenski ustavi. Pravilno odločanje po prostem preudarku zahteva od upravnega organa dobršno mero izkušenj, ki so odvisne od njegove strokovne usposobljenosti, prakse posameznih uradnikov, splošne razgledanosti in poznavanja določene problematike. Včasih dajejo višji organi nižjim določena navodila, kako ravnati v specifičnih primerih. S tem se jim bistveno zmanjša obseg dela, omejuje pa se tudi njihova samostojnost. Danes lahko zaznamo težnjo, da se možnost odločanja po prostem preudarku precej omejuje (Steska, 1941: 169). V pravnih redih evropskih držav so bili upravni organi sprva precej svobodni glede svojih odločitev, saj so bili predpisi, ki so omejevali njihovo delovanje, precej redki. Čeprav je bila njihova pravna vezanost šibka, je bilo nujno spoštovanje načela zakonitosti. Prav tako je bilo prepovedano delovanje v nasprotju z vladarjevimi odloki. Z naraščanjem pomena načela zakonitosti je naraščala tudi pravna vezanost delovanja uprave. Oblikovati se je začela popolna zakonitost uprave, ki ni bila več odvisna zgolj od državne oblasti, pač pa od njenih pravnih norm. S tem je postalo pravno vezano tudi njeno delovanje po prostem preudarku. Danes so vsi konkretni upravni akti uprave (tudi tisti, ki so bili izdani na podlagi diskrecijskega odločanja) pravno vezani tako v formalnih kot v vsebinskih elementih in podvrženi sodnemu nadzoru (Kren, 2004: 57).

Zakon o splošnem upravnem postopku že v 6. členu govori o načelu zakonitosti:

»(1) Organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

(2) V upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu samoupravnih lokalne skupnosti upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku.

(3) Tudi v upravnih zadevah, v katerih je organ upravičen odločati po prostem preudarku, mora postopati po tem zakonu.«

O vezanosti upravnega organa pri odločanju po prostem preudarku lahko sklepamo tudi iz številnih odločb upravnega sodišča. Določbe Ustave namreč naravno ali posredno postavljajo načelo vezanosti uprave na zakon. Zapovedujejo enako varstvo pravic posameznikov in enakost pred zakonom. S tem je upravni organ vezan tudi na način odločanja v prejšnjih primerljivih primerih, saj brez utemeljenega razloga v podobnih primerih ne sme odločati drugače kot v prejšnjih. Iz tega je mogoče sklepati, da niti odločanje uprave



o vsebini nedoločenih pravnih pojmov ne more biti pravno nevezano (Breznik in drugi, 2001: 52). Pomembno mejo prostega preudarka pomeni tudi javni interes, saj mora biti delovanje upravnih organov skladno z javnim interesom tudi takrat, kadar uresničuje pravico določene stranke. Kadar je v upravnem postopku udeleženi več strank, mora upravni organ upoštevati interese vseh. Paziti mora, da ne ogroža interesov drugih ljudi, in izmed več javnih interesov izbrati tistega, ki je najvažnejši (Steska, 1941: 162). Jurkovič je eden izmed teoretikov, ki opredeljuje meje prostega preudarka. Deli jih na zunanje in notranje. Pri zunanjih gre samo za akt, ki ne sme biti v nasprotju z obstoječimi pravnimi normami, medtem ko nagibi upravnega organa tu niso pomembni. Pri notranjih mejah pa gre tako za pravilnost izdanega akta kot tudi za nagibe upravnega organa, ki je ta akt izdal. To pomeni, da morajo biti izdani akti pravno pravilni in nagibi neizpodbojni. Organ torej ne sme izdati upravnega akta, če so njegovi nagibi »sporni« (Jurkovič, 1935: 119).

Slovenska ustava vsebuje več ustavnih določb, ki naravnost ali posredno postavljajo načelo vezanosti uprave na zakon. Ustava v podpoglavju o upravi postavlja načelo, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno, vendar v okviru in na podlagi Ustave in zakonov.<sup>25</sup> Ravno tako je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil.<sup>26</sup> Določeno je tudi, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in z zakoni. Posamični akti in dejanja upravnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Upravni spor je kot oblika sodne presoje o pravni pravilnosti upravnih aktov. O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov državnih organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Če ni zagotovljenega sodnega varstva, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznikov. Vezanost uprave na Ustavo in zakon posredno določajo tudi ustavne določbe o pravni državi, o delitvi oblasti in o varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Bolj neposredna je zakonska ureditev posameznih vprašanj prostega preudarka. V veljavnem Zakonu o splošnem upravnem postopku je člen namenjen načelu zakonitosti. V upravnih stvareh, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu, ki temelji na zakonu, upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Določbe zakona veljajo tudi za primere, ko je organ upravičen odločati o upravnih stvareh po prostem preudarku (Šturm, 1998: 227-228).

---

<sup>25</sup> Ustava RS, 120. člen 2. odstavek.

<sup>26</sup> Ustava RS, 120. člen 3. odstavek.

### 5.1.6 Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave

Usmerjenost k uporabniku je le ena od vrednot, ki naj bi jih po pričakovanju javnosti uresničevala javna uprava. Ta vrednota se je (poleg načel odprtosti, preglednosti in učinkovitosti) dokončno oblikovala v okviru gibanja za novi javni management, medtem ko so klasično pravno-politične vrednote (zakonitost, pravna varnost, predvidljivost, prepoved arbitrarnosti, nepristranskost, profesionalnost in politična nevtralnost) mnogo starejše, nekatere med njimi so stare že več kot dvesto let. Lahko bi rekli, da je šele novi javni management v upravo vnesel prej nezaslišane termine, kot sta »uporabnik«, »upravna storitev« itd., kot sinonim za »stranko v upravnem postopku«, »upravno odločbo« itd. Načelo usmerjenosti k uporabniku bi lahko na kratko opisali kot zahtevo, da javna uprava deluje tako, da so njeni uporabniki z njo zadovoljni. Pod pojmom »uporabnik« običajno razumemo fizično ali pravno osebo, ki stopi v stik z javno upravo kot stranka v upravnem ali kakšnem drugem postopku, kot povpraševalec po informacijah ali kako drugače (Anželj, 2004: 201). Uporabniki niso več le predmet uporabniškega dela, ampak so sooblikovalci javnih politik, saj ima vsakdo pravico, da sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Usmerjenost k strankam zahteva drugačno organizacijo delovnega procesa, kar lahko pelje v spremembe v organizacijski strukturi (Puc, 2002: 23). Usmerjenost k uporabniku, pojmovana kot težnja po zadovoljstvu strank, ima seveda svoje meje, postavlja javni interes, zapisan v zakonih in drugih predpisih. Prav zato je usoda javne uprave (zlasti njenega eksekutivnega dela, s katerim se stranke neposredno srečujejo), da ljudje (razen morda najbolj ozaveščeni) z njo načeloma nikoli niso zadovoljni. Že samo dejstvo, da se mora srečati z javno upravo, je za državljana običajno neprijetno, še bolj neprijetno pa je, kadar mu javna uprava postavlja (z javnim interesom utemeljene) omejitve v njegovem življenju. V javni upravi lahko maksima poslovnega sveta, da je kupec kralj, velja le v zelo omejeni meri. Vendar je treba poudariti, da je znotraj meja varovanje javnega interesa velik manevrski prostor za bolj ali manj »uporabniku prijazno« delovanje (Anželj, 2004: 201). Organizacijska struktura naj bi bila čim bolj prožna, pripravljena na hitro odzivanje na spremembe v okolju ter na zagotavljanje neprekinjenosti uvajanja sprememb. Stopnja spremenljivosti je odvisna od stopnje vplivanja okolja ter potreb organizacije po hitrem odzivanju na spremembe v okolju. Usmerjenost k strankam pa v delovanje organizacije vnaša tudi elemente kompetitivnosti, tako notranje kot zunanje (Žurga v Puc, 2004: 24).

Načelo usmerjenosti k uporabniku zajema več ciljev. Prvič, storitve javne uprave morajo biti uporabnikom prostorsko in časovno dostopne. Dostopnost razumemo predvsem kot pridobitev storitev s čim manj zamude časa in s čim manj fizičnega premikanja. Storitve je

uporabnikom dostopna, če jo lahko pridobi takoj, ko se za to odloči, npr. iz domače pisarne ali delovne sobe prek interneta ali po telefonu, v pisarni upravnega organa na drugi strani ceste ali tri ulice naprej. Dostopnost je tem manjša, čim daljša je vrsta, v kateri mora uporabnik čakati, oziroma čim daljši je npr. čas od oddaje vloge do pridobitve odločbe. Večja pa je dostopnost, čim večji je obseg časa, v katerem ima uporabnik možnost stopiti v stik z organom (uradne ure). Prav tako se dostopnost veča, čim več storitev (zlasti tistih, ki se nanašajo na istovrstno življenjsko situacijo) je mogoče pridobiti na enem mestu (Anželj, 2004: 202). Večjo dostopnost dosežemo z zagotavljanjem storitev prek interneta, fizičnim približevanjem upravnih služb prebivalcem, skrajševanjem čakalnih vrst ali olajšanjem čakanja (čakalnice, števcu vrst), skrajšanjem rokov izdelave in vročitev, odpravljanjem krajevnih ovir (krajevne pristojnosti), horizontalno integracijo storitev, ki se vežejo na določeno življenjsko situacijo (»one-stop shop«), povečanjem obsega uradnih ur idr. Posebej velja poudariti, kako pomembno je za dostopnost storitev, če se zagotovi možnost izbire med več ponudniki.

Drugič, storitve morajo biti cenovno sprejemljive. Javna uprava nastopa praviloma monopolno, tako da uporabnik ne more primerjati cene s cenami drugih ponudnikov. Cena (npr. upravna taksa) mora biti socialno sprejemljiva. Tudi tu je velikega pomena odpiranje konkurence. Storitve mora biti čim enostavnejša. Zasebni sektor teži k poenostavljanju procesov, povezanih s strankami (zasebna podjetja si praktično ne morejo privoščiti, da bi bil proces pridobivanja storitev povezan s kakršno koli neprijetnostjo, razen s plačilom pa še pri plačilu iščejo psihološke »trike«, da bil imel kupec občutek ugodnega nakupa), javna uprava pa tem težnjam žal ne sledi. Ko govorimo o poenostavljanju, ločujemo dve ravni. Prva je zmanjševanje posegov javne uprave v človekovo življenje oziroma v njegovo svobodno ravnanje na račun manjše zaščite javnega interesa (liberalizacije), druga pa je poenostavitev administrativnih procesov ob nespremenjeni stopnji zaščite javnega interesa. Prva raven je politična, druga administrativno-tehnična. Prva je lahko stvar političnih debat, druga bi morala biti nesporna. V okviru poenostavljanja velja posebej poudariti poenostavitev plačila. Tudi tu velja, da zasebni sektor olajšuje stranki plačilo v čim večji možni meri, še posebej, če mu to ne prinaša bistveno povečanih stroškov. Javni sektor je tudi nagnjen k zapletanju.

Naslednji element usmerjenosti k uporabniku so kakovostne informacije o upravnih storitvah. Informacije morajo biti za uporabnika pregledne, uporabne, dostopne na čim več načinov (internet, brošure, oglasne deske, javni uslužbenci ipd.) (Anželj, 2004: 202). Za oceno zadovoljstva uporabnikov je pomembna tudi zanesljivost, to je sposobnost »držati besedo« opraviti storitev v predpisanem oziroma obljubljenem roku. V tej točki se usmerjenost k uporabniku povezuje tudi z načelom predvidljivosti in pravne varnosti. Uprava je zanesljiva,

če lahko državljan vnaprej predvidi, kako bo ravnala in kako bo reagirala na njegova ravnanja. Velikega pomena je kakovost osebnega stika. Tu gre za »prijaznost« javne uprave v ožjem smislu. Človeški, razumevajoč, neoblastniški odnos do stranke pogosto odtehta vse slabosti na ostalih področjih. Stranka, ki jo gane človeška toplina uradnika, se bo običajno o upravnem organu govorila pohvalno, tudi če je dolgo čakala v vrsti. Zastavlja se nam vprašanje, čemu opozarjati na uspešnost, učinkovitost in kakovost v upravi, čemu kakovost sploh meriti. Na vprašanje lahko odgovorimo z vprašanji: kako sicer razlikovati uspeh od neuspeha, kako nagraditi uspeh, ne pa pomotoma neuspeha, kako popraviti napake in se učiti iz njih, če ne vemo, kaj napake so, kako pridobiti javno podporo, če ne znamo pokazati lastnih rezultatov? Trg zasebne organizacije sili v merjenje zaradi nuje po preživetju in ocenjevanju svoje konkurenčnosti, ki je pogoj za ustvarjanje dobička. V javni upravi pa zaradi specifičnosti situacije, to je monopola, ta razlog odpade. Pa vendar si je treba prizadevati boljše delo in to zaradi manjših proračunskih sredstev, ki so na voljo za javno porabo, zaradi zahtev okolja v skladu z načelom »value for money« in nenazadnje zaradi proaktivne naravnosti večine zaposlenih k boljšemu, pri čemer zaradi pomanjkanja možnosti uvedbe tržnih mehanizmov v javni sektor, ki bi neuspešne dele izločali sami, poznamo kot analogni mehanizem zasebni konkurenci. Sem uvrščamo merjenje uspešnosti in učinkovitosti oziroma ocenjevanje kakovosti dela zaposlenih v upravi (Kovač v Anželj, 2004: 203).

Javna uprava mora biti odzivna. To pomeni, da mora biti mnenje njenih strank pomembno. Tu ne mislimo na merjenje javnega mnenja, ki je lahko zavajajoče in pavšalno. Mislimo na odzivnost v razmerju do konkretnih oseb, ki stopajo v stike s konkretnim organom. Poleg navedenega so za zadovoljstvo uporabnikov pomembni tudi primerni in urejeni poslovni prostori. Slabo urejeno parkiranje, pomanjkanje čakalnic, ozki hodniki z okenci, zatohlost in vročina lahko spravljajo stranke in zaposlene na rob živčnega zloma (Anželj, 2004: 203). Pri preučevanju odpiranja javne uprave je pomembno preučiti tudi vizijo javnega sektorja in njeno uveljavljanje v praksi.

Problematicni so zaostanki pri reševanju upravnih postopkov, prezapletenost upravnih postopkov, nepotrebno obremenjevanje uporabnikov, nejasna merila za odločanje, neprilagojenost dela potrebam uporabnikov, manjkajo nekatere sestavine podatkovne infrastrukture, elektronsko poslovanje med uporabniki in javno upravo je praktično šele na začetku, kar vse zmanjšuje kvaliteto upravnega dela (Brezovšek, 2004: 267).

## 6 NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA

Klasičen model delovanja uprave, ki temelji na Webrovih teoretičnih izhodiščih, ima že skoraj stoletno tradicijo in lahko bi rekli, da določena izhodišča še dan danes veljajo za delovanje javne (državne) uprave. Taka izhodišča so predvsem »hierarhija, strokovnost in politična nevtralnost javne (državne) uprave«, katera deluje preko zakonov, ki jih sprejema »demokratsko izvoljeno predstavniško telo« (Bugarič, 2001: 52). Na drugi strani pa imamo izhodišča, katera ne dohitevajo več družbenega razvoja in postajajo zastarela za sodobno družbo. Taka izhodišča so »rutinizirana delitev dela, depersonalizacija zaposlenih ter formalizirano komuniciranje« (Rus v Kovač, 2000: 280).

Novi javni management je skupek načel, ukrepov in metod, prevzet iz zasebnega v javni sektor, ki so od konca osemdesetih let 20. stoletja spremenil upravo po vsem svetu. Gre za nov način upravljanje javnega sektorja, ki uvaja privatne managerske metode dela in tržne (konkurenčne) mehanizme, kar je posledica potreb po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem proizvodu ter večjem uveljavljanju glasu uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev. Ker je delovanje javne uprave determinirano z javnim interesom, je ta mejnik pri uvajanju usmerjenosti k strankam ter učinkovitosti in uspešnosti. Novi javni management so pri svojih reformah uporabile različne države, najbolj učinkovito Nova Zelandija, Združene države Amerike, Velika Britanija, Nizozemska, Nemčija, Švedska. Če primerjamo upravne reforme po Evropi in pri nas, ugotovimo, da smo pri uvajanju novega javnega managementa še na začetku poti, vendar vztrajno napredujemo (Kovač, 2004: 177).

Pri novem načinu upravljanja javnega sektorja je poudarek na usmerjenosti k uporabniku in učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov. Lahko bi rekli, da je novi javni management nadgradnja klasičnemu upravnemu delu, saj poleg tradicionalnih načel zakonitosti, enakosti, apolitičnosti, samostojnosti dodaja dimenzije sodobne uprave, tj. usmerjenost k uporabnikom, uspešnost in učinkovitost, gospodarnost in odprtost (Kovač, 2001: 178). Včasih je javna (državna) uprava delovala neozirajoč se na potrebe svojih uporabnikov. Danes pa se je začela odmikati od »klasične Webrove teorije javne uprave, ki rešitev išče v posredni legitimizaciji javne uprave« (Bugarič, 2002: 52). To pomeni, da si uprave v zadnjih letih prizadevajo k vzpostavitvi bolj »odprtega in decentraliziranega modela upravljanja, ki naj bi nadomestil klasično (praviloma togo) hierarhijo« (Kovač, 2000: 208).

Uvajanje sodobnih načel delovanja ima dolgoročne posledice na celotno organizacijo javne/državne uprave in vse zaposlene v njej, saj ne gre le za modne spremembe, ampak za

spreminjanje celotnega sistema (Stanonik, 2000: 296). Za temeljito prenovu vladnega sektorja je bilo v posameznih državah več vzrokov, med katerimi je treba izpostaviti potrebo po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem proizvodu ter uveljavljanje glasu uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev. Nadalje so med pomembnejšimi vzroki še globalizacija poslovanja, s tem tudi internacionalizacija in regionalizacija produkcije javnih storitev, privatizacija ter deregulacija gospodarstva, javnih podjetij in javnega sektorja, razvoj informacijske tehnologije, prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev, povezovanje v evropske in mednarodne integracije, spremembe vrednostnih prioritet ljudi, pa tudi politični in ideološki razlogi (Kovač, 2001: 178). Pregovor pravi, da so »edina konstanta današnjega časa spremembe«, zato moramo s svojim delom vzpostaviti pogoje, s pomočjo katerih bomo uspeli izkoristiti nove priložnosti oziroma vsaj zagotoviti, da bo prehod minil s kar najmanj negativnimi posledicami. Že leta 1862 je v sporočilu ameriškemu kongresu na to opozoril Abraham Lincoln, ko je rekel, da so dogme mirne preteklosti neprimerne za viharno sedanost in da je treba ustrezno novim situacijam spremeniti obstoječi način mišljenja in dela (Caudle v Stanonik, 2000: 296). V okviru reforme javne uprave torej lahko govorimo o spremembi razumevanja delovanja javne uprave, ki ga razumemo kot paradigmo »public administration« (javna uprava), do uveljavitve novih načinov delovanja oziroma nove paradigme »public management« (javni management). V splošnem lahko opredelimo pet osnovnih trendov, ki opredeljujejo delovanje javne uprave in istočasno povzročajo tudi reformne procese (Schneider v Stanonik, 2000: 296):

- globalna konkurenca,
- tehnološka revolucija,
- deregulacija in privatizacija gospodarstva, presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti in proizvodnje,
- vrednostne in demografske spremembe ljudi.

Poleg Schneiderja je tudi Debelak navajal razloge za razvoj takšnih globalnih usmeritev, ki so (Debelak, 1997: 36 - 37):

- država v sodobnih družbah izgublja svojo oblastveno funkcijo, zato se mora težišče njenega delovanja usmeriti predvsem v zagotavljanje posameznih javnih dobrin in storitev državljanom;
- ta razvojna težnja se mora odražati tudi v organizaciji uprave. Njen cilj ni več zagotavljanje represivne funkcije nad državljani, ampak mora omogočiti čim boljše izvajanje njene servisne in pospeševalne funkcije. Zato mora spremeniti svojo notranjo hierarhično obliko organiziranosti;
- eden izmed razlogov prenove javne uprave je potreba po decentralizaciji teritorialnih upravnih sistemov, kar ne pomeni samo dekoncentracije izvajanja odločitev

centralnega sistema, ampak predvsem relativno samostojnost in širšo povezanost s sistemom javnih služb na različnih ravneh;

- z upadanjem oblastvene funkcije države ter z naraščanjem njene servisne funkcije postaja upravna dejavnost zelo zahtevna strokovna dejavnost, zato se pojavlja potreba po večji profesionalizaciji javne uprave;
- vse pogosteje se srečujemo s prenosom servisne funkcije uprave iz državnega v zasebno področje; uvajanje institucionalnega pluralizma in oblikovanje tako imenovanega sektorja nevladnih organizacij postaja imperativ v sodobnih upravnih sistemih;
- pogost pojav so tudi zahteve po deregulaciji in zmanjšanju administriranja; pri tem so bolj v ospredju spremembe funkcij uprave, kot je npr. opuščanje nepotrebni in pridobivanje tistih, ki jih v sodobnem političnem in tržnem sistemu uprava mora opravljati, kakor pa zmanjšanje števila zaposlenih.

Bolj konkretno pa na reformo javne uprave vpliva predvsem splošno zmanjševanje sredstev proračuna ob istočasnem povečanju izdatkov, nižanju ravni socialnih uslug, pojavu splošne konkurence, zahtev po večanju kakovosti storitev ter ne nazadnje tudi razni politični in ideološki pritiski kot npr. privatizacija (Flynn, Strehl v Stanonik, 2000: 297). Država zaradi skupnih interesov vseh strank, da preživijo do naslednjih volitev, vse manj zastopa javni interes (Rus v Stanonik, 2000: 297). To vodi k neuspehu oziroma nezmožnosti in nemožnosti implementacije političnih odločitev v praksi, kar ima za posledico širitev državne uprave z zaposlovanjem dodatnih ljudi oziroma z vzpostavljanjem dodatnih organizacijskih oblik, ki naj imajo večje kompetence za izvedbo pomembnih nalog (Baier, March, Saetren v Stanonik, 2000: 297).

Nevzdržno naraščanje javne uprave in s tem tudi stroškov zagotavljanja storitev ter stalno naraščanje zahtev po vse večjem obsegu javnih storitev je vzpodbudilo tudi zahteve po zgledovanju javne uprave po gospodarstvu (Brejc, 1997: 629). Pri tem pa moramo upoštevati pozitivne lastnosti in izkušnje vseh oblik delovanja, torej privatnega sektorja, posameznih elementov javne uprave in prostovoljnega sektorja, iskati namreč ne smemo nasprotij, temveč njihov sinergijski učinek (Bonwitt v Stanonik, 2000: 298). Čeprav procesi sprememb v javnem sektorju vedno bolj spominjajo na dogajanja v velikih gospodarskih korporacijah, ne smemo pozabiti, da imata javni in zasebni sektor drugačno poslanstvo in motiv svojega delovanja, zaradi česar popolna in nekritična aplikacija podjetniških načel v javno upravo ni na mestu. Predvsem gre poudariti načelo zakonitosti nad načelom učinkovitosti delovanja javne uprave in zadovoljevanje javnega interesa pred ekonomsko uspešnostjo ali celo dobičkonosnostjo (Kovač, 2004: 181). V vsem zahodnem svetu reforma javne uprave

poudarja E-je: Economy (gospodarstvo), Efficency (zmožnost), Effictivebess (učinkovitost). Zahodne reformne ideje so pod vplivom gospodarskih teorij, ki pri izvajanju nalog javne uprave popularizirajo metode in tehnike vodenja privatnega sektorja. To predvsem zahteva usmerjenost k uresničevanju ciljev, usmerjenost k strankam in sprejemanje pooblastil ter s tem tudi vzpostavitev osebne odgovornosti. To potiska izvajanje storitev prek pogodbenih in regulatorskih mehanizmov v privatni sektor, kjer naj bi tržišče z odprto in pravično konkurenco izvajalo primarni nadzor. Morda zahodnjaški reformatorji podcenjujejo druge E-je kot so: Ethics (etika), Equilty (trajni kapital), Equality (enakopravnost) (Bonwitt v Stanonik, 2000: 298). Nekateri avtorji nasprotno vztrajajo na stališču, da se novi načini upravljanja v javnem sektorju ne dajo enačiti kar z novo (enotno) paradigmo, saj so reforme po posameznih državah preveč različne v odvisnosti od ustavnega reda, zgodovine, prioritet vladajoče politične opcije idr. Dejansko lahko opazimo, da se večina upravnih reform v germanskem prostoru osredotoča na decentralizacijo in finančni management, v anglosaksonskem na privatizacijo, usmeritev k uporabnikom in upravljanje kadrovskih virov, v skandinavskem na participacijo in decentralizacijo. Še več posebnosti lahko zasledimo zunaj Evrope (Kovač, 2004: 181).

Države si prizadevajo preko reformiranja javnih (državnih) uprav oblikovati bolj demokratično državno upravo, ki bo prijaznejša do državljanov oziroma do uporabnikov svojih storitev, pri čemer pa je treba ohraniti strokovnost. Z reformo javne uprave si države prizadevajo oblikovati politično nevtralno in kakovostnejšo javno upravo (Rudež, 2003: 27).

Reforma javne uprave poteka v smeri nadomeščanja pojma javne uprave s pojmom javni management. Iz raziskave v okviru držav OECD (1989 - 92) se je izkazalo, da je bila reforma javne uprave v največji meri povzročena z uvedbo tržnih mehanizmov. Nadalje je raziskava pokazala, da je več kot polovica držav uvedla reformo, katere glavna značilnost je uvedba načela javnega managementa (Lane, 1995: 189).

Ko danes govorimo o uspešnosti in njegovi racionalnosti, poudarjamo predvsem njegov pomen organizacijske kulture, smisla dela, predanosti določeni organizaciji, dela z ljudmi, inovativnosti, kadrovanja in izobraževanja, zaupanja med posamezniki v organizaciji in podobno. To vsekakor ne pomeni, da se v preteklosti o tem ni razmišljalo, vendar pa je veljalo prepričanje, da so to stvari, s katerimi se ukvarjajo predvsem managerji nižjega in srednjega sloja, managerji najvišjega sloja pa se posvečajo predvsem strategiji, strukturi in managerskim sistemom. Danes se uveljavlja prepričanje Ghoshala in Barletta: »V osrčju tega občutka je preprost, vendar korenito spremenjen pogled, ki tvori osnovo managerske miselnosti, predstavljene v tej knjigi; miselnosti, da pomeni management bolj kot karkoli



drugega, doseganje ciljev s pomočjo ljudi. To ne pomeni, da so premlevanje števil, analiziranje trendov in aktivnosti prestrukturiranja brez prave vrednosti. Vendar so te tradicionalne dejavnosti managerjev vse predolgo odvrčale od njihove najosnovnejše in najdragocenejše vloge, to je, da znajo pritegniti, motivirati, razvijati in obdržati posameznike z redkimi in dragocenimi znanji in veščinami. Ta vloga je hkrati zelo preprosta in neverjetno zapletena. Prav ta vloga pa je osrednjega pomena pri ustvarjanju in upravljanju individualizirane korporacije, to je organizacije, ki predstavlja naslednjo generacijo managerskega izziva.« (Ghoshal in drugi, 1997: 318) Prav zaradi stalnega razvijanja in spreminjanja managementa v zasebnem sektorju, ki prinaša tudi dobre poslovne rezultate, se je tudi javni sektor odločil, da vpelje določena načela sodobnega managementa. Za sodobni javni management je značilno:

- uvajanje tekmovalnosti,<sup>27</sup>
- združitev (drobitev) velikih birokratskih enot<sup>28</sup> in
- spodbujanje večje produktivnosti<sup>29</sup> (Dokl, 2005: 29).

Uvajanje načel novega javnega managementa spodbuja organizacije k uvajanju sodobnejših oblik delovnih procesov, k opredelitvi in razmejitvi odgovornosti ter pristojnosti. Poudarja tudi povečanje avtonomije organizacije in posameznika v organizaciji ter ploščenje organizacijske strukture (Žurga, 1997: 259).

Načela, ki jih mora sodoben management upoštevati, so poleg poslanstva, to je združevanja miselnosti ter vizije za dolgoročno obdobje, še pot za dosego vizije, stalen razvoj managementa, oblikovanje skupin in njihovega vodstva, pridobivanje povratnih informacij ter sprotno ugotavljanje stanj in zelenih stanj oziroma ciljev, preverjanje le-teh ter uvajanje izboljšav ter odpravljanje morebitnih napak, sodelovanje z udeleženci ter planiranje (tudi kratko in srednjeročno) in stalno usposabljanje (Dokl, 2005: 30).

Posebej pomembni načeli sta usmerjenost k uporabnikom in konkurenčnost, sicer pa med preostala sodijo: usmerjenost namesto izvajanja, poslanstvo in strateški management, naravnost k rezultatom oz. uspešnost in učinkovitost dela, ekonomičnost, avtonomnost in

---

<sup>27</sup> Cilj uvedbe tekmovalnosti je odstranitev monopolnih izvajalcev in razvoj konkurence. Pri tem je pomembno da razdvojimo financiranje od izvajalcev ter se poslužujemo javnih razpisov. Pri tem se spremlja in meri učinkovitost posameznega dela, tako glede outputa, proračuna/output, stroškov na enoto outputa, kar je sicer ustaljena praksa v zasebnem sektorju. V javnem sektorju je pomembno, da za javnost te podatke tudi prikažemo, da so podatki pregledni in javni, bodisi s pomočjo preglednic bodisi na kakšen drug način (Dokl, 2005: 29).

<sup>28</sup> Cilj združevanja velikih birokratskih enot pa je v nastajanju manjših, preglednih, fleksibilnih enot, ki jih je dosti lažje upravljati in so pri samem poslovanju dovolj pregledne (Dokl, 2005: 29-30).

<sup>29</sup> Pri spodbujanju večje produktivnosti želimo doseči večjo motivacijo z elementi podjetništva za zmanjševanje stroškov in večjo učinkovitost (Dokl, 2005: 30).

delegiranje, decentralizacija, preventivno in proaktivno delovanje, tržni mehanizmi (Kovač, 2005: 179).

## 6.1 Kritika novega upravljanja javnega sektorja

Nekateri avtorji nasprotno vztrajajo na stališču, da se novi načini upravljanja v javnem sektorju ne dajo enačiti kar z novo (enotno) paradigmo, saj so reforme po posameznih državah preveč različne v odvisnosti od ustavnega reda, zgodovine, prioritet vladajoče politične opcije idr. Dejansko lahko opazimo, da se večina upravnih reform v germanskem prostoru osredotoča na decentralizacijo in finančni management, v anglosaksonskem na privatizacijo, usmeritev uporabnikov in upravljanje kadrovskih virov, v skandinavskem na participacijo in decentralizacijo. Še več posebnosti lahko zasledimo zunaj Evrope.

Kritiko novega javnega managementa po Evropi izražata Flynn in Strehl s poudarkom na naslednjih elementih:

- stopnjo zmanjšanja javnih izdatkov mora predstavljati dejanski obseg in želena kvaliteta javnih storitev, in ne abstraktno določen dovoljen odstotek javnih izdatkov v deležu BDP;
- katalog storitev naj bo opredeljen s sodelovanjem uporabnikov;
- odgovornost managerjev je moč doseči le z merjenjem in javnim prikazovanjem (ne)uspešnosti, seveda v odvisnosti od razpoložljivih virov;
- konkurenca ima smisel le, kolikor povečuje uspešnost (Kovač: 2004, 182).

*Preglednica 1: Učinki reform novega javnega managementa po svetu (Kovač, 2004: 183)*

Uspeh

<ul style="list-style-type: none"> <li>• zniževanje stroškov proračuna</li> <li>• merjenje in ugotavljanje uspešnosti</li> <li>• izhodna kontrola</li> <li>• usmerjenost k uporabniku</li> </ul>	Zaradi šibke kvalitete in kvantitete procesa vrednotenja javnih politik je za oceno uspešnih, a nenačrtovanih ukrepov še prezgodaj.
Višja kakovost in večji obseg javnih storitev uporabnikov v smislu podpore vodilnim politikom ne zadovoljita avtomatično: običajno izboljšani standardi vodijo v višja	Kljub institucionalnim potrebam po modernizaciji in enotnosti upravljanja kadrovskih virov tega ni. Posebej manjka

pričakovanja.	finančnih vzpodbud, ki bi preprečile odliv sposobnejših.
---------------	--

Neuspeh

Načrtovano

Nenačrtovano

## 6.2 Načela sodobnega managementa

Sodobni management je odgovoren za uvedbo celovite kakovosti. Načela, ki jih mora sodobni management upoštevati, so poleg poslanstva, to je združevanje miselnosti ter vizije za dolgoročno obdobje, še pot za doseg vizije, stalen razvoj managementa, oblikovanje skupin in njihovega vodstva, kultura zaposlenih in managementa, komunikacije, tako znotraj kot izven organizacije, pridobivanje povratnih informacij ter sprotno ugotavljanje stanj in želenih stanj oziroma ciljev, preverjanje teh ter uvajanje izboljšav ter odpravljanje morebitnih napak, sodelovanje z udeleženci ter planiranje (tudi kratko in srednjeročno) in stalno usposabljanje. Za modernizacijo javnega sektorja z načeli sodobnega managementa je treba v prvi vrsti poskrbeti za kakovost delovanja le-tega. Kakovost delovanja vseh javnih storitev je odvisna predvsem od kakovosti javnih politik ter od kakovosti izvajalcev javnih storitev (organizacij, centralne in lokalne uprave, agencij, javnih podjetij, zavodov in drugih organizacij s koncesijo) (Dokl, 2005: 30). Poznan je model CAF (Common Assessment Framework), ki se ukvarja predvsem z:

- resursi ter lastnost razširja na odnose z zunanjimi udeleženci in »benchmarking«,
- uspešnostjo procesov, ki jo razširja z managementom sprememb in usmeritvijo k uporabnikom, ter z
- dosežki poslovanja, ki jih razširja z meritvami uspešnosti glede na cilje programa in javne politike.

Za sodobni management je značilno proaktivno, to je pobudno delovanje in ne le reaktivno, to je odzivno delovanje v okolju. To v praksi pomeni, da se določene pobude izvajajo in da se na njih ne le odzivamo. Dejstvo je, da ima prednost tisti, ki ob pravem času in na pravi način prevzame dogajanje. Za takšno vrsto delovanja pa niso pogoj okoliščine, saj so lahko te celo krizne. Sodobni management torej prisega na aktivnost in optimizem, brez katerega tudi aktivnost ne bi bila uspešna. Za učinkovit vpliv na posamezne dejavnosti je potrebno, da na določene aktivnosti načrtno vplivamo in tako vse zmožnosti usmerimo na izbrani način vplivanja in s tem dosežemo najučinkovitejše vplivanje. Proaktivno delovanje terja povečano porabo sredstev ali evolucijsko spremembo, morda pa celo revolucijsko spremembo, na koncu pa se lahko izkaže, da kar vse tri. Res je, da se proaktivni in reaktivni koncept vselej prepletata, zato mora management vedno izbirati po principu ekvimaginalnega načina, to je

prirastka porabe sredstev organizacije za posamezno reaktivno ali proaktivno dejavnost ter mora zaostajati za prirastkom koristi organizacije zaradi te dejavnosti in obratno. Načela sodobnega managementa so nedvomno povezana tudi s kibernetiskim managementom, saj je potrebno, da gredo vse informacije skozi proces oblikovanja, nato odločitve in kasneje na izvajanje upravljalskih akcij. Za načelom sodobnega managementa je značilno, da proces oblikovanja informacij poteka na preseku z informacijskim procesom, samo izvajanje pa na procesu s temeljnim procesom. Birokratske organizacije, med katere uvrščamo tudi organizacije v javnem sektorju, so zrasle na pogojih, ki sodijo v preteklost, torej na predpostavkah:

- preglednost razmer,
- možnost razglasitve relevantnega znanja na vrhu in
- možnost enodimenzionalne kontrole dogajanja od zgoraj.

Tako želijo birokratske organizacije znižati zapletenost s podrobnim spletom predpisov, ki naj bi zajeli vse dogodke, ki si jih je mogoče zamisliti in tako razbremeniti sodelavce samostojnega in položaju primerne odločanja. Sem sodi tudi enolično dodeljevanje nalog in odgovornosti posameznika. Prav tako je v takšnih organizacijah značilno vertikalno komuniciranje, s tem pa je tudi vsa pozornost managementa usmerjena k vrhu. Takšen način delovanja pa preprečuje spremembe (Dokl, 2005: 31).

Glede modernizacije javnega sektorja bi bilo treba uporabiti načela strateškega managementa po Hinterhuberju, ki je razvil integrirano celovito zasnovo strateškega managementa, ki sestoji iz sedmih komponent. Vseh sedem komponent je med seboj povezanih z mehanizmi povratne zveze, le ta pa sestoji iz podnačel:

- celovita obravnava organizacije in njenega okolja, strategija pomeni smernico za nadaljnji razvoj in iniciativno ravnanje na vse strateških in funkcijskih področjih in
- enotno izobraževanje vodstvenega kadra za načeloma enak sistem vodenja oz. nadaljnega odločanja.

Strategije, strateško planiranje in strateški management so zelo koristni, kadar mora organizacija resurse dodeliti na najboljši možni način, ko obstaja več alternativ in ko obstaja velika negotovost glede prihodnosti. Načela sodobnega managementa določajo, da strategija izoblikuje težišča glede na doseganje dolgoročnih konkurenčnih pozicij in postavlja glavne cilje za managersko ravnanje v različnih funkcijskih področjih. Njena vrednost je v selektivni koncentraciji na težiščih. Naloga managerja določene funkcije pa je, da strategijo podrobno razčleni in predlaga različne ukrepe, ki vsi upoštevajo cilj strategije. Uresničevanje strategije se bistveno razlikuje od oblikovanja strategij, za katerega je značilen »kreativni kaos«, za njihovo uresničevanje pa disciplina, planiranje, kontrola in nadzor strategij. Načelo, ki izhaja iz ameriškega modela managementa, razvitega po Haxu in Majlufu, je načelo večje

fleksibilnosti in prilagodljivosti ter načelo celovitega strateškega oblikovanja celotne organizacije. V tem primeru mora biti planiranje povezano z navedenim sistemom in s sistemi, to je vodstveno kontrolo, s komunikacijskim in informacijskim sistemom, ter tudi s sistemi motiviranja in nagrajevanja. Vsak tak sistem mora biti podprt z odgovarjajočo organizacijsko strukturo, tako sistemi kot organizacijska struktura pa morajo biti usklajeni s kulturo organizacije.

V tem primeru velja:

- načelo integracije (planiranje, kontroliranje, informiranje, komuniciranje in nagrajevanje) in organizacijske strukture,
- načelo integracije na vseh hierarhičnih ravneh in
- načelo skladnosti sistema z organizacijsko kulturo (Dokl, 2005: 32).

Za oblikovanje managementa ima pomemben vpliv planiranje, kjer sta pomembni planski predpostavki vizija in poslanstvo organizacije. Temelji na analizah preteklih in sedanjih podatkov in informacij, tudi tistih, ki se nanašajo na prihodnost. Razvijanje strategij organizacije je tesno povezano s stopnjo določanja planskih ciljev. Predlagane strategije je zatem treba ponovno oceniti in izbrati. Na podlagi izbrane strategije je že možno podati grobo oceno poslovne uspešnosti organizacije za daljše obdobje. Nato sledita le še uresničevanje in kontrola. Pri tem igra pomembno vlogo strateška kontrola, ki mora skrbeti za stalno aktualiziranje strateških planov in pomeni vnaprejšnjo kontrolo ter zgodnje opozarjanje na razvojne probleme organizacije. Vprašanje pravočasnih popravil napačnih strateških razvojev se povezuje z vnaprejšnjim ugotavljanjem verjetnih poslovnih nevarnosti in priložnosti organizacije, na stalno preizkušanje pravilnosti izhodišč strateškega plana organizacije in na strateško kontrolo uresničevanja (Dokl, 2005: 33). Tudi javni sektor teži k uveljavljanju posameznih načel znotraj njega, z namenom posodobitve javnega sektorja. Novi javni management pomeni reformo izvajanja upravne službe z uvajanjem sistema upravljanja, ki je značilen za zasebni sektor. Bistvene elemente sodobnega managementa, značilnega za javni sektor, navaja Falconer (1997:85):

- poklicni management z lastno dejavnostjo,
- večji poudarek na razvoju rezultatov,
- razpršitev enot javnega sektorja,
- večja konkurenčnost pri izvajanju javnih storitev,
- management po vzoru zasebnega sektorja ter
- disciplina in varčnost pri uporabi razpoložljivih sredstev.

Eno izmed načel sodobnega managementa je tudi pravilno upravljanje s človeškimi viri (Dokl, 2005: 33). O človeških ali kadrovskih virih namesto o kadrih govorimo zato, ker

razumemo zaposlene kot potencialne, kot investicijo in ne strošek. Gre za del strateškega pristopa managementa, ki temelji na naslednjih načelih (Možina v Kovač, 2002: 239): zaposleni so najpomembnejše premoženje organizacije, povezanost in skladnost poslovnih postopkov upravljanja človeških virov, uspešnost organizacije kot posledica kulture in vrednot, organizacijskega vzdušja in vedenja vodstva. Moderni pristopi teorije o ravnanju s človeškimi viri poudarjajo za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi in kasnejše teorije o medčloveških odnosih predvsem popolno uporabo kadrovskega virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in kontroli (Kovač, 2002: 239-240).

*Preglednica 2: Modela klasičnega in novega javnega managementa (Lane v Kovač, 2004: 180)*

Klasični model javnega upravljanja (ang. Public Administration)	Model novega javnega managementa (ang. New Public Management)
Pravila	Cilji in rezultati
Zakoniti postopki	Učinkovitost dela
Predvidljivost okolja	Prilagoditev okolju
Odgovornost	Usmeritev k rezultatom
Formalizem (primeri)	Inovativnost
Odprtost	Tajnost
Pritožbe: s pogajanjem	Z odpovedjo
Zakonitost	Uspešnost
Profesionalnost, lojalnost	Zadovoljevanje osebnih interesov
Javni interes, javna korist	Dobiček

Novi javni management prinaša nove načine upravljanja javnega sektorja, kot so po Nascholdu produktna organizacija s procesno verigo namesto funkcionalne delitve dela, pogodbeni management in avtonomija namesto hierarhije, naravnost k uporabnikom namesto prevlade ponudnika, strateški management kot dopolnilo vladavine prava in pravil (Kovač, 2004: 180).

Čeprav procesi sprememb v javnem sektorju vedno bolj spominjajo na dogajanja v velikih gospodarskih korporacijah, ne smemo pozabiti, da imata javni in zasebni sektor drugačno poslanstvo in motiv svojega delovanja, zaradi česar popolna in nekritična aplikacija podjetniških načel v javno upravo ni na mestu. Predvsem gre poudariti prevlado načela zakonitosti nad načelom učinkovitosti delovanja javne uprave in zadovoljevanje javnega

interesa pred ekonomsko uspešnostjo ali celo dobičkonosnostjo. Meje usmerjenosti k uporabniku določa javni interes, saj javna uprava včasih svojo kakovost izkaže tako, da uporabnika ne zadovolji (Kovač, 2004: 181).

Štiri osrednja področja, s katerimi se mora ukvarjati management človeških virov, so: vpliv zaposlenih (participacija), tok človeških virov, sistem povračil in delovni oziroma sociotehnični sistem (razmerja med posameznimi zaposlenimi in delovno skupino, tehnologijo in organizacijsko strukturo). Farnham in Horton podobno opredeljujeta trende upravljanja človeških virov v okviru prenehanja od tradicionalnega upravljanja javnega sektorja k NUJS: 1) kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od upravne, 2) slog vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega, 3) večja fleksibilnost pri zaposlovanju, 4) odnosi med delodajalcem in delojemalci so bolj enakovredni kot prej in 5) država kot delodajalec povzema uspešne pristope zasebnega sektorja. Bistvena pri vseh opredelitvah je strateška vloga človeških virov (kombinirana z decentralizacijo), ki organizaciji omogoča proaktivno delovanje (Schwartz in Jaeger v Kovač, 2002: 240).

V javnem sektorju je cilj modernejših pristopov v upravljanju človeških virov na pospeševanju učinkovitosti zaradi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Iz vsakodnevnega delovanja življenja je razvidno, da obstaja v Sloveniji, tako v zasebnem kot javnem sektorju, velik razkorak med teorijo in prakso modernega upravljanja človeških virov. Leskovar-Špacapan navaja nekaj razlogov, zakaj je tako:

- napačna predstava o neomejenosti količine in strukture človeških virov,
- tradicionalni odpor do zvišanja kratkoročnih sredstev za dolgoročni učinek (pojmovanje kadrov kot stroška in ne investicije),
- nizek status kadrovske funkcije v primerjavi s finančno, proizvodno in marketinško funkcijo,
- odpor do uporabe IT (informacijske tehnologije) in informacijskih metod analize in prognoze, zato slabša kvaliteta odločitev.

Za celovito obravnavo kadrovskega vidika uprave je ključen sistem javnih uslužbencev, ki samostojni Sloveniji in drugim vzhodnoevropskim državam drastično manjka. Gre za režim delovnih razmerij in sistema plač v javnem sektorju, ki poleg proračunskega financiranja sestavlja funkcionalno vezivo javne uprave (Šmidovnik v Kovač, 2002: 241).

### 6.2.1 Načelo usmerjenosti k uporabniku

Zahteve glede delovanja javne in državne uprave se vedno bolj zaostrejejo, pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov pa se višajo, kar se odraža predvsem v zahtevah po manjšem obsegu sredstev za delovanje uprave ob hkratnem ohranjanju obsega storitev, ki jih uprava zagotavlja, večji prilagojenosti storitev uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti javne in državne uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim sektorjem, zasebnim sektorjem in državljani. Kot odgovor na te zahteve v vseh upravnih sistemih uvajajo številne spremembe, tudi pri nas. Razvoj slovenske javne in državne uprave gre v smeri večanja vloge menedžmenta v upravi, večje učinkovitosti ter usmerjenosti k rezultatom in k strankam uprave. Usmerjenost k strankam, k rezultatom in v učinkovito izvajanje procesov pa so osrednji elementi tako uveljavljanja javnega menedžmenta kot uvajanja standardov kakovosti in poslovne odličnosti.<sup>30</sup>

Prvo, morda temeljno načelo novega javnega managementa je usmerjenost k uporabniku. To načelo lahko razložimo zelo preprosto, saj je njegovo vodilo vprašanje: Kako ravnati, da bo uporabnik zadovoljen? Tovrstno razmišljanje je odraz ideje, da je uprava servis vsakemu državljanu, ter ideje o osredotočenosti na uporabnika.

Načelo usmerjenosti k uporabniku zajema naslednje cilje:

- dostopnost upravnih storitev,
- socialna primernost upravnih storitev,
- enostavnost upravnih storitev,
- primerna informacijska podpora,
- zanesljivost,
- primernost osebnega stika,
- odzivnost.

Vendar pa usmerjenost državne uprave k uporabnikom ne velja absolutno. To načelo ima svojo bolj ali manj jasno začrtano mejo – javni interes. Vsi ukrepi, ki smo jih našli, so dopustni le, če s tem ni ogrožen javni interes. Tako je povsem jasno, da na primer policija pri svojem delu ne more ravnati zgolj »usmerjeno k svojim strankam«. Njihovim strankam namreč gotovo ni po godu, da bodo dobile plačilni nalog za storjen prekršek. Ta ukrep je namreč v javnem interesu varovanja javnega reda in miru. Zato pa je zaželeno, da je policist pri opravljanju svojega dela (tj. izdaja plačilnega naloga kršitelju) prijazen, ustrežljiv,

---

<sup>30</sup> [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/Gordana\\_20Zurga.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Gordana_20Zurga.pdf)



informativen, profesionalen in da ravna zakonito. Ugotovimo lahko torej, da imajo ukrepi za večjo usmerjenost k uporabniku širok prostor za svojo uveljavitev, vendar pa le znotraj meja, ki jih začenja javni interes.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/usmerjenost\\_k\\_uporabnikom/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom/)

## 7 JAVNI, DRŽAVNI USLUŽBENEC

Ob upoštevanju širine pojma javne uprave, ki poleg sistema državne uprave vključuje tudi lokalno samoupravo in javne službe, je za skupno poimenovanje te kategorije delavcev ustrežnejši izraz javni uslužbenci oz. v teoriji pogosto uporabljen izraz zaposleni v javnem sektorju (Haček, 2002: 40).

S pojmom državni uslužbenec označujemo tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade. Pojem državni uslužbenec se je na evolucijski lestvici razvil pred pojmom javni uslužbenec, saj izvira iz časov britanske uprave v kolonialni Indiji, kjer se je nanašal na vse vladne uslužbence, ki niso bili zaposleni ne v vojski ne v sodstvu. Korenine pojma javni uslužbenec lahko zasledimo že v času, ko so bili uradniki osebni uslužbenci monarha ali vladarja oziroma zastopniki krone. V 19. stoletju se uporaba pojma v Veliki Britaniji omeji le na tiste civilne uradnike, ki so zaposleni v vladnih ministrstvih. V večini sodobnih držav pa dandanes pojem državnega uslužbenca ne zajema le uradnikov, zaposlenih v vladnih ministrstvih, pač pa tudi vse uslužbence, ki so zaposleni v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, na univerzah itd. za slednje, med seboj zelo različne kategorije zaposlenih v javnem sektorju, se zato v večini sodobnih družb na splošni ravni uporablja pojem javni uslužbenec, medtem ko je pojem državnega uslužbenca obdržal poseben in omejen pomen, ki se v veliki meri navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega političnega sistema. Javnopravna narava javnega uslužbenca oziroma nalog, ki jih kot svoj poklic opravlja, je bila v dosedanjih ureditvah temeljni element za njegovo izločitev v posebno kategorijo in je utemeljevala nastanek posebnega teoretskega pojma. Bistveni element, ki opredeljuje poklicnega uradnika, je, da opravlja delo v pravni organizaciji kot svoj redni in osnovni poklic. Trpin opredeljuje v okviru najsplošnejše definicije javnega uslužbenca »kot tistega zaposlenega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu« (Haček, 2001: 41). Nadalje Trpin tudi navaja kot bistven vsebinski element značilnost, da te osebe v organih uprave opravljajo posebne naloge in posle ter skupne funkcije državne uprave oziroma s svojim delom ustvarjajo tiste osnovne dejavnosti, zaradi katerih so organi uprav oblikovani.

Temeljni element v vsaki organizaciji je človek oziroma delovno mesto, kar velja tudi v organizacijah javne uprave. V ministrstvih ali v organih v sestavi ministrstev lahko izvajajo družbeno in državno pomembne funkcije samo ljudje, ki so v teh organizacijah zaposleni. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenuje teorija javne uslužbenice. Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in

upravne naloge v pravnem sistemu, ki se seveda razlikujejo od opravljanja političnih nalog. Druga vrsta definicij opredeljuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in v organskem smislu. V organskem smislu lahko kot javnega uslužbenca imenujemo tiste osebe, ki delujejo za neki organ, tako da se njihova dejavnost šteje kot dejavnost državnega organa. V funkcionalnem pomenu pa imenujemo za javnega uslužbenca vsakogar, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo (Haček, 2001: 41). Kot javnega uslužbenca »novi« Zakon o javnih uslužbencih opredeljuje vsakega posameznika, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor pa sestavljajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti.<sup>32</sup> Po novem zakonu v sfero javnega uslužbenca ne sodijo funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Sama definicija javnega uslužbenca oz. javnih uslužbencev v svetu še ni poenotena, saj še vedno obstajajo različna tolmačenja o njihovem krogu. Raztezajo se lahko od vseh zaposlenih, ki se financirajo iz proračuna, pa vse do najožje skupine uradnikov. Povsod predvsem skušajo v posebno ureditev zajeti predvsem delavce, ki ne delajo po načelu »daj – dam« principu, temveč so k delovnemu razmerju vezani na podlagi širših družbenih načel, za kar jih plačuje država. Ker javni sektor zajema široko paleto različnih služb in poklicev, je nujno potrebna tudi različna ureditev. Iz tega tudi izhaja potreba po specialnejši ureditvi oz. specialnemu zakonu, ki bo lahko zadostil potrebam ožjih krogov ljudi.

Zaradi specifičnega pomena javnega uslužbenca je specifičen tudi njegov pravni položaj. To ne pomeni nujno, da zanj velja popolnoma drugačna pravna ureditev kot za zaposlene v zasebnem sektorju; posebej so urejene le specifikke njegovega pravnega položaja.

### **7.1 Javna služba kot javnopolitična družbena funkcija**

To je najnovejše stališče, ki se je razvilo šele s poučevanjem upravnih ved in iskanjem pomena uprave. Javni uslužbenec opravlja posle, ki so pomembni in koristni za celotno družbo. Narava njegove službe je takšna, da mu nalaga izvrševanje javnega interesa, ki se odraža v političnih odločitvah. Te politične odločitve, ki se lahko pojavljajo v različnih oblikah, mora javni uslužbenec uresničiti in izvrševati. Ima pa še drugo pomembno nalogo: pripravlja strokovno podlago, da je politično odločanje sploh možno. V tem se pomen javnega uslužbenca bistveno razlikuje od zaposlenega v zasebnem sektorju, saj njegovo delo ne vpliva le na ozek krog ljudi v isti organizaciji. Upravljanje z javnimi zadevami ima širši vpliv, saj se s političnimi odločitvami krojijo javne zadeve. Prehod na takšno moderno razumevanje

---

<sup>32</sup> V okvir javnega sektorja ne sodijo javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoči vpliv država ali lokalna skupnost.

javne službe se je začel s prehodom upravne službe iz rok fevdalnih gospodov ali monarhov pod okrilje države. Ta je nastopila kot višja figura, ki ni več upoštevala lastnih interesov določenega območnega vladarja, temveč se je začela oblikovati ideja o širšem, družbenem interesu. Vendar pa se je kljub temu merilo sposobnosti, kot kriterij za zaposlovanje in napredovanje, v upravi začelo razvijati zelo pozno. V evropskih in ameriških državah je prišel do izraza šele v 19. in 20. stoletju. Družba se je začela zavedati pomena uprave službe, kmalu pa se je pokazala tudi potreba po urejanju področij, ki do tedaj niso bila v domeni države. Tako je uprava z opravljanjem skupnih, družbeno pomembnih nalog prevzela tudi servisno funkcijo, ne le regulatorno. V francoski teoriji se je pojavil nov pojem »service public«, ki nam že sam kaže, kakšna je bila vloga službe: služiti javnosti. Tako se je začel razvoj služb, ki so opravljale naloge, nujno potrebne za razvoj družbe in za zagotavljanje potrebnih dobrin. Vse te aktivnosti se opravljajo izključno v javnem interesu, z namenom trajnega in kontinuiranega servisiranja ljudi. Pridobivanje dohodka je velikokrat obstranskega pomena ali sploh izključeno. Logična posledica je torej, da je izvajanje javne službe v domeni države. In tako nas vse navedeno pripelje do ključnih pogonskih sredstev delovanja uprave nasploh, to so načela, ki jih bomo podrobneje spoznali v nadaljevanju naše razprave.

### **7.1.1 Odprta javna uprava**

Odprta javna uprava temelji na večji vlogi posameznika pri sprejemanju izvršilnih predpisov in na večji preglednosti oziroma transparentnosti delovanja javne uprave. Odprta javna uprava izhaja iz načela odprtosti delovanja javne uprave, ki je postalo pomembno pravno načelo tudi v evropskem upravnem pravu. Načelo odprtosti pomeni, da je proces odločanja v javni upravi odprt tudi za posameznike oziroma državljane, ki lahko pridobivajo vse javne informacije o njenem delu in sodelujejo pri sprejemanju njenih odločitev. Načelo odprtosti ima tako dve poglavitni sestavini: na eni strani zajema javnost delovanja javne uprave, zagotavljanje informacij o delu javne uprave in pravico dostopa do dokumentov javne uprave. Ta del načela odprtosti se pogosto označuje tudi kot načelo transparentnosti javne uprave. Drugi del načela odprtosti pa obsega različne oblike sodelovanja javnosti pri odločanju javne uprave. Kot poudarja Trpin, je načelo odprtosti širše od načela transparentnosti, saj se drugo nanaša na dostopnost informacij in drugih storitev javne uprave, medtem ko načelo odprtosti obsega različne oblike sodelovanja in komunikacije med upravo in državljanom. Zato lahko sklenemo, da je načelo transparentnosti sestavni (ožji) del načela odprtosti. V literaturi se obe načeli pogosto uporabljata kot sinonima, zato je pomembno, da natančno opredelimo njuni različni vsebini.

Načelo odprtosti je v evropski pravni red uvedla Amsterdamska pogodba, ki v 1. členu določa, da se odločitve organov EU sprejemajo »čim bolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani«. Čeprav Evropsko sodišče načelu odprtosti za zdaj še ne priznava narave splošnega načela evropskega prava, pa s svojo judikaturjo jasno priznava pomen tega načela, predvsem vidiku, ki obsega dostop do dokumentov in organov skupnosti. Že pred sprejetjem Amsterdamske pogodbe so nekatere države na ravni nacionalnega prava uvedle načelo odprtosti kot eno od svojih temeljnih pravnih načel. Prva na tem področju je Švedska, ki je že leta 1766 sprejela Zakon o svobodi tiska, ki vsebuje tudi načelo transparentnosti. Kot poudarja Ziller, načelo odprtosti v švedski pravni tradiciji ne pomeni zgolj dostopa do informacij, ampak tudi pravico javnih uslužbencev do komunikacije z novinarji že med pripravo predpisov oziroma odločitev. Dejstvo, da je načelo odprtosti ustavno načelo, več kot dvestoletna tradicija in tudi siceršnja politična in moralna podpora načelu odprtosti v švedski družbi so izoblikovali globoko zasidrano kulturo odprtosti, ki je še dandanes »differentia specifica« Švedske in drugih skandinavskih držav. Čeprav prihaja v zadnjem desetletju na tem področju do velikih sprememb tudi v drugih državah, je večinsko mnenje v stroki, da lahko evropske države delimo na tiste, ki pripadajo pravni kulturi odprtosti v javni upravi, in tiste, ki izhajajo iz načela zaprtosti delovanja javne uprave. V ta drugi del spada večina evropskih celinskih držav, čeprav tudi med njimi obstajajo precejšnje razlike. Načelo oz. teorija odprte javne uprave je pomemben odmik od klasične Webrove teorije javne uprave. Bistvena sprememba je predvsem v tem, da teorija odprte javne uprave ne išče rešitve glede demokratičnega pomanjkanja zgolj v posredni legitimaciji javne uprave, ampak vpeljuje mehanizme neposredne demokratične legitimacije njenega delovanja. Korenit zasuk v pojmovanju javne uprave je spoznanje o potrebi po čim večji vključitvi javnosti v njeno delovanje. V teoriji upravnega prava vse bolj prevladuje spoznanje, da je odprtost javne uprave nujna za odgovornejšo in učinkovitejšo delovanje uprave. Najučinkovitejše sredstvo omejevanja samovolje javne uprave po tem pojmovanju niso natančnejši zakoni oziroma bolj usposobljeni upravni strokovnjaki, ampak odpiranje delovanja javne uprave navzven. Tako kot zakonodajno oblast legitimira sodelovanje demokratične javnosti, naj bi vključitev javnosti odpravila demokratični primanjkljaj delovanja javne uprave. Demokratična legitimacija njenega delovanja se zato iz posredne spreminja v neposredno (Bugarič, 2003: 122 - 123).

Pregled sodobnih usmeritev reorganiziranja javne uprave nam razkriva veliko raznolikost ustvarjanja takšne bolj odprte javne uprave, ki vključuje pravico javnosti do dostopa do informacij javnega značaja, konzultacije pri sprejemanju podzakonskih predpisov, sodelovanja pri sprejemanju podzakonskih predpisov, sodelovanja pri sprejemanju temeljnih političnih odločitev v družbi, močnejšo vlogo sodstva pri nadzoru nad zakonitostjo in ustavnostjo delovanja uprave, močnejšo vlogo neformalnih oblik varstva državljanov pred

upravnimi organi (varuhi pravic za različna področja) ter drugačno notranjo organizacijo same javne uprave, ki poudarja decentralizacijo, načelo subsidiarnosti in demokratizacijo funkcij znotraj javne uprave, če omenimo le nekatere najbolj znane primere reform javne uprave. Pregled reform javne uprave v največjih 123 državah sveta pokaže, da so globalizacija, demokratizacija ter z njo povezana decentralizacija, informacijska revolucija in nezadovoljstvo javnosti z delovanjem javne uprave štirje temeljni razlogi za sedanje reforme javne uprave po svetu. Čeprav so ti dejavniki povezani, ni mogoče zanemariti vpliva četrtega dejavnika tj. nezadovoljstva javnosti z delovanjem javne uprave. Tu je treba poudariti, da ne gre zgolj za nezadovoljstvo, ki ga lahko merimo z ekonomskimi ali drugimi materialnimi kazalci, ampak tudi za pričakovanje, da javna uprava deluje pošteno, kompetentno in učinkovito. Prav zaradi tega dejstva se danes vse več držav odloča za korenite reforme za večjo odpornost javne uprave (Bugarič, 2003: 124).

Omenjali smo že švedsko tradicijo odprte uprave, ki je sploh najstarejša v svetu. Anglosaške in skandinavske države so bile prve, ki so sprejele zakon o pravici dostopa do informacij javnega značaja. Evropske kontinentalne države so bile dolgo časa zveste instrumentalni teoriji upravnega prava, ki daje prednost učinkovitemu delovanju javne uprave pred demokratičnim nadzorom. Danes je slika povsem drugačna. Pomemben razlog za spremembo koncepta upravnega prava je tudi razcvet evropske regulatorne države. Pravo EU, njegove institucije, predvsem sodna praksa Evropskega sodišča, pravice in nastanek »evropskega upravnega prostora« so spodbudili drugačno razmišljanje o upravnem pravu v Evropi. Varstvo pravic posameznika in njegovo sodelovanje pri sprejemanju temeljnih aktov EU je danes v ospredju reformnih prizadevanj EU. Nekatere od teh pravic so že del evropskega pravnega reda, druge pa bodo na takšen ali drugačen način to kmalu postale (Bugarič, 2003: 125).

### **7.1.2 Primeri uvajanja odprte javne uprave**

#### **Pravica dostopa do informacij javnega značaja**

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je prvi korak k bolj odprti javni upravi. Pomeni pravno zaščiteno pravico dostopa do vseh tistih dokumentov in drugih informacij javnega značaja, ki jih zakonodaja o dostopu uvršča med javne informacije. Pravica dostopa je zelo pomembna, ker je dostop do informacij predpogoj za sodelovanje javnosti pri delu javne uprave. Državljanom omogoča, da spoznajo vsebine predpisov in drugih aktov javne uprave ter na ta način veliko enakopravneje sodelujejo pri sprejemanju odločitev javne uprave. V tem primeru gre za demokratično funkcijo pravice dostopa. Druga pomembna funkcija

pravice dostopa do informacij je, da omogoča državljanom nadzor nad delom javne uprave. Pravno varovana pravica dostopa namreč pomeni, da državljan lahko pridobi katerokoli informacijo javnega značaja, kar delo javne uprave postavlja pod drobnogled državljanov. Javna uprava ne more več skrivati in zadrževati pomembnih informacij zase, ampak jih mora posredovati vsaki zainteresirani osebi. S tem je dostop do informacij pomembno sredstvo nadzora državljanov nad oblastjo, ki lahko preprečuje slabo upravljanje, zlorabo oblasti in korupcijo. Tretji pomemben vidik pravice dostopa se nanaša na gospodarstvo, ki z dostopom do informacij pridobiva izjemno pomembne podatke za lastne poslovne odločitve. Zato lahko govorimo o ekonomski funkciji te pravice, saj omogoča sprostitev trga informacij javnega značaja. Javne uprave po svetu zbirajo in obdelujejo ogromno informacij javnega značaja. Razcvet informacijske družbe ne pomeni le širitev novih informacijskih tehnologij, ampak tudi nastanek povsem novega trga, to je trga z informacijami javnega značaja. Že danes je zbiranje in obdelava javnih informacij pomembna ekonomska dejavnost in nekatere države se ukvarjajo že z naslednjim korakom, to je nadzorom takšnega trga javnih informacij. Četrti vidik pa se dotika tistega dela reforme, ki se označuje kot »e-uprava«: uvajanje interneta kot sredstva komuniciranja med upravo, državljani in gospodarstvom (Bugarič, 2003: 128).

### **7.1.3 Izjeme načela prostega dostopa**

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) ne vsebuje natančne oziroma izčrpne opredelitve, kaj vse sodi med informacije javnega značaja. Vsebuje le negativno definicijo: dostopno je vse, kar ni uvrščeno med izjeme, ki jih opredeljuje 6. člen. Načelo prostega dostopa je zelo pomembno, saj negativna definicija informacije javnega značaja pomeni, da ima vsakdo pravico do informacije vedno, razen takrat, ko izjeme določajo drugače. Med izjeme spadajo podatki, ki so tajni, poslovne skrivnosti, osebni podatki in drugi posebej zavarovani podatki, ki jih kot take opredeljuje bodisi področna zakonodaja ali pa ZDIJZ. V izjemah so naštet področja, ki jih poznajo tudi druge primerljive ureditve. Določitev izjem je zelo pomemben del zakona, saj je največ problemov v praksi pri razmejitvi med splošnim načelom prostega dostopa in izjemami do dostopa (Bugarič, 2003: 130). Prav zaradi preohlapno napisanih izjem se tudi pripravljajo novele zakona o dostopu (kot npr. v Norveški). Zelo pomembno je tudi dejstvo, da Zakon, drugače kot Ustava, vsebuje presumpcijo o obstoju pravnega interesa. Ustava v drugem odstavku 39. člena določa, da je do dostopa upravičen le tisti, ki ima v zakonu utemeljen pravni interes. Zakon je to področje uredil bolj liberalno kot Ustava, kar je v ustavni demokraciji vedno dovoljeno. Po ureditvi ZDIJZ pravnega interesa ni potrebno posebej izkazovati. Zakonodajalec je ocenil, da gre za tako pomembno pravico, da je ne kaže omejevati s posebnim preverjanjem pravnega interesa, ampak se ta vsakomur prizna. Zakonodajalec ima vedno pravico, da neko ustavno

pravico opredeli širše kot v Ustavi (Anželj, 2004: 206-207) (nikoli pa ožje). Tudi druge države praviloma ne zahtevajo dokazovanja pravnega interesa kot pogoja za dostop do informacij javnega značaja. Zakon kot organe, ki so dolžni dajati takšne informacije, zajema vse organe državne in javne uprave, državni zbor in sodstvo. Zelo pomembno je, da ni le državna uprava dolžna postopati po tem zakonu. ZDIJZ je bistveno širši in v krog organov, ki so dolžni posredovati informacije javnega značaja, uvršča tudi vse organe javne uprave: organe lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade in druge osebe javnega prava ter vse nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Vlada vsako leto objavi katalog organov, ki so dolžni posredovati takšne informacije. Katalog je informativnega značaja, predvsem pripomoček za državljane, ki imajo celovit spisek organov, ki so dolžni posredovati informacije javnega značaja. Če neki organ ni uvrščen v katalog, sodi pa med organe, ki jih našteva prvi odstavek 1. člena, je tudi ta organ dolžan posredovati informacije javnega značaja.<sup>33</sup>

#### **7.1.4 Pravica do sodelovanja pri sprejemanju predpisov**

Pravica do sodelovanja pri sprejemanju predpisov vsebuje pravico državljanov, da povedo svoje mnenje o predlaganem predpisu. Državljeni imajo možnost povedati svoje mnenje, stališče, pripombo ali predlog glede predlaganega predpisa. Javna uprava ni dolžna upoštevati tega mnenja, dolžnost države je le, da z argumenti odgovori na tako posredovano mnenje. Že v tej točki je jasno razvidna procesna narava pravice do sodelovanja. Pravica je strukturirana kot pravica do postopka, v katerem lahko vsakdo izrazi svoje mnenje, ne pomeni pa pravice do soodločanja v samem postopku sprejemanja odločitve. Zato se pogosto za pravice do sodelovanja uporablja tudi drug izraz, pravica do posvetovanja (konzultacije). Procesna narava izhaja iz poudarka na pravici javnosti, da v predpisanem roku pove svoje mnenje in da na takšno mnenje dobi argumentiran odgovor javne oblasti. Kljub svoji procesni naravi ima pravica do sodelovanja zelo pomembne vsebinske posledice. V svetu prevladuje spoznanje, da sodelovanje javnosti ne povečuje samo demokratičnosti odločitev, ampak tudi njihovo kakovost (Bugarič, 2003: 135).

Vključitev javnosti v postopek sprejemanja predpisov omogoča javnim oblastem, da pri sprejemanju odločitev pridobijo širši krog informacij, perspektiv, možnih rešitev, kar izboljšuje kakovost sprejetih odločitev (Cohen, Sobel, 1997: 313 - 342). Hkrati pa takšna pravica pomeni tudi povečanje zaupanja javnosti v javne institucije, institucije oblasti, povečuje se raven demokratičnosti in krepi vloga civilne družbe.

---

<sup>33</sup> Švedski, britanski in irski zakoni prav tako zajemajo vse tri veje oblasti, medtem ko na Nizozemskem in v ZDA zakoni o dostopu zavezujejo le izvršilno vejo oblasti.



Drugi vidik pravice do sodelovanja, njena demokratična funkcija je preprosto razložljiva. Če javna oblast pritegne državljanke k pripravi predpisov, potem je mogoče pričakovati, da se bo s tem povečalo zaupanje v oblast, okrepljen položaj javnosti in tudi zvišala raven demokracije. Pravica do sodelovanja po svoji naravi pomeni obliko participativne demokracije, ki ni nadomestek za predstavniško demokracijo, ampak jo dopolnjuje in s tem dviguje raven demokracije v družbi. Nekoliko težje razložljiva je prva funkcija pravice do sodelovanja, ki vpliva na kakovost sprejetih odločitev. Vključitev javnosti tu pomeni predvsem več različnih informacij in predlogov rešitev, kot bi jih javna oblast imela, če bi o zadevi odločala sama, brez vključitve javnosti. Tu obstaja navidezen paradoks med učinkovitostjo delovanja javne uprave in načelom demokratičnosti. Vključitev javnosti v delo izvršilne veje oblasti naj bi po mnenju nekaterih predvsem otežila normalno delovanje izvršilne oblasti, ki mora ob uvedbi pravice do sodelovanja za vsako svojo odločitev opraviti bolj ali manj formaliziran postopek sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, kar lahko upočasni delo državne uprave in onemogoči učinkovito in hitro sprejemanje izvršilnih predpisov. Takšno gledanje na izvršilno oblast izhaja iz preživete teorije regulacije, ki upravljanje vidi predvsem kot enosmeren hierarhičen proces. Novejše teorije regulacije poudarjajo pomen drugačnega pristopa k regulaciji, ki temelji na sodelovanju med javno oblastjo in civilno sfero. Sodelovanje javnosti tu prispeva k večji kakovosti regulacije, saj ta ni več hierarhična in enosmerna. Državljanje so vedno bližje objektu regulacije kot organ osrednje oblasti, ki pripravlja predlog neke ureditve. Zato pomeni pritegnitev javnosti k odločanju obogatitev virov in informacij, na katerih regulacija temelji. Sodelovanje javnosti tudi zmanjšuje heteronomno naravo regulacije, s čimer pripomore k učinkovitosti pri izvajanju regulacije. Zato so učinki sodelovanja nasprotni od tistih, ki jih sodelovanju pripisuje starejše gledanje na regulacijo. Izkušnje držav OECD dokaj prepričljivo ponazarjajo, da več sodelovanja prispeva k večji kakovosti regulacije (Bugarič, 2003: 136).

V Sloveniji pravica do sodelovanja pri sprejemanju podzakonskih predpisov še vedno ni sistemsko urejena. Upoštevana je le pri nekaterih področnih zakonih. Slovenija mora sistemsko urediti te pravice in sprejeti ustrezno zakonodajo, ki bo določala način njegovega uresničevanja. Z vzpostavitvijo drugega stebra odprte uprave bi Slovenija lahko sledila razvoju v evropskem prostoru, ki močno izboljšuje kakovost delovanja uprave. Seveda pa mora postopek sodelovanja upoštevati tudi pravno in širšo družbeno kulturo okolja, sicer ima lahko za posledico tudi negativne učinke, kot je manjše sodelovanje javnosti.

## **POSTOPEK SODELOVANJA IN AKTI, PRI KATERIH SE LAHKO POSTOPEK UPORABI TER IZJEME**

Ker gre za odpravo demokratičnega primanjkljaja predvsem na področju izvršilne veje oblasti, je nujno vključiti vse akte te veje oblasti, torej podzakonske akte, ki jih izdaja vlada, ter podzakonske akte, ki jih izdajajo ministri. Za omenjene pravne akte bi torej veljal enoten postopek njihovega sprejemanja, pri katerem bi bilo še posebej pomembno sodelovanje javnosti. Postopek sodelovanja pa je treba izključiti pri aktih, pri katerih gre za zaupne informacije države (npr. državna varnost) ali za področje, kjer bi uvedba posvetovanja po nepotrebem obremenjevala delo državne uprave. Ureditve sodelovanja pri sprejemanju podzakonskih predpisov je najmanj problematična in v svetu tudi najbolj znana. Ker v večini držav javnost do nedavnega ni imela možnosti sodelovanja pri sprejemanju podzakonskih predpisov, prinaša takšna sprememba veliko »kulturno revolucijo« v javno upravo. Zato je mogoče pričakovati, da bo uvedba takšnega postopka naletela na nasprotovanje javne uprave. To bi bilo seveda neutemeljeno, če bi bil glavni razlog za odpor zgolj sprememba v kulturi delovanja javne uprave. Prednosti, ki jih konzultacija prinaša v delo javne uprave, so prevelike, da bi lahko popustili morebitnemu nasprotovanju javne uprave. Pri tem pa je vendar treba dopustiti tudi različne utemeljene razloge, ki bi jih javna uprava imela zoper uvedbo takšnega postopka. Poglavitni razlog, ki tudi v drugih državah narekuje previdnost pri uvajanju sodelovanja javnosti v delo javne uprave, je nepotrebno in neracionalno obremenjevanje dela javne uprave. Prav zaradi tega ima celo ameriški zakon posebno določbo, ki ameriški upravi omogoča, da se izogne uporabi konzultacije v primerih, ko obrazloži, da bi bilo sodelovanje javnosti nesmotrno, nepotrebno ali nasprotno javnemu interesu. Takšna določba omogoča dovolj prožno uporabo postopka sodelovanja. V drugo kategorijo predpisov, pri katerih bi lahko uporabili postopek sodelovanja, sodijo vsi drugi splošni pravni akti. Pri tej kategoriji se odpira vrsta dilem, ki jih je treba analizirati. Pri podzakonskih aktih je nujno treba omogočiti javnosti sodelovanje že med pripravo. Ko je zakon enkrat že formalno predložen v proceduro, lahko javnost sodeluje z obstoječimi demokratičnimi mehanizmi, kot so politične stranke, oblike neposredne demokracije in še z vrsto neformalnih oblik posvetovanja. Pri zakonih je pomembno, da se predvidi možnost sodelovanja že na stopnji priprave (Bugarič, 2003: 141).

Pri različnih vrstah strateških dokumentov je treba preučiti, kateri so tako pomembni, da je zanje treba predpisati postopek posvetovanja. Vendar pa postopka posvetovanja ne kaže predpisati za vse strateške dokumente države.<sup>34</sup> Pomembno je predvideti tudi tista področja,

---

<sup>34</sup> Postopek sodelovanja javnosti pri tej skupini pravnih aktov, ki zajema zakone, resolucije in programe, je pogosto predpisan s področno zakonodajo. Tako ima precej držav urejen postopek

ki po vsebini ne sodijo v sfero, kjer je posvetovanje nujno ali pa smiselno. Sem ponavadi sodijo področja obrambe in varnosti države, ki seveda vključujejo tudi področja, povezana s pripravo in izdajo raznih tajnih in drugače zaupnih dokumentov. Sem spadajo tudi področja, ki se nanašajo na notranje upravljanje v upravnem organu in premoženjske posle države. Poleg teh izjem je pomembna tudi splošna izjema, ki velja v primerih, kadar sodelovanje ne bi bilo smotno ali bi bilo v nasprotju z javnim interesom. Pri že omenjenih področjih obrambe in varnosti države gre za tiste dejavnosti, kjer bi vključitev javnosti lahko škodovala delovanju države, zato jih je treba izključiti iz postopka sodelovanja. Pri zunanji politiki in notranji organiziranosti državne uprave prav tako ne moremo vključiti postopka sodelovanja. Posvetovanje je zelo pomembno pri izboljševanju dela uprave, vendar je treba istočasno oceniti tudi morebitne vplive sodelovanja na hitrost sprejemanja predpisov na področjih, kjer mora država hitro reagirati, ali pa na področjih, kjer se uprava ukvarja s svojo notranjo organizacijo, kjer sodelovanje javnosti ni potrebno.

Posebno ureditev terjajo tudi drugi posebni primeri, kadar gre za predpis, ki ga je treba izdelati takoj, ker je potrebna takojšnja intervencija države, ali pa kadar bi bil namen predpisa izigran, če bi bila javnost s predpisom seznanjena pred začetkom njegove objave. V takšnih primerih je treba urediti poseben postopek sodelovanja, ki je manj formaliziran in veliko bolj enostaven kot običajen postopek sodelovanja pri pripravi predpisov. Druga varianta pa je, da se v takšnih primerih izključi možnost sodelovanja (Bugarič, 2003: 143). Seveda pa morajo biti izjeme čim natančneje opredeljene, saj lahko preohlapne določbe izničijo pomen sodelovanja. Zelo pomembna je tudi splošna formula, ki sodelovanja ne zahteva v postopkih, kjer to ne bi bilo smotno, potrebno oz. bi bilo celo v nasprotju z javnim interesom. Skladno z navedeno formulo mora upravni organ utemeljiti, zakaj v konkretnem primeru sodelovanje ne bi bilo smotno. V manj formaliziranih postopkih pa so možne še druge izjeme.

V primeru, ko bi šlo za politično nesporno vsebino predpisa, ali v primeru, ko bi šlo za predpis z zanemarljivimi finančnimi posledicami, lahko upravni organ predlaga, da ne opravi postopka sodelovanja. Takšna neformalnost ima svoje prednosti in pomanjkljivosti. Prednost je predvsem v tem, da omogoča upravnim organom, da se osredotočijo le na bistvene zadeve in samo v takšnih primerih izvedejo postopek sodelovanja. Dodatna prednost je tudi, da omogoča upravnim organom, da obliko sodelovanja prilagajajo obravnavani vsebini, kar ni mogoče pri formaliziranem postopku sodelovanja (Vries v Bugarič, 2003: 143). Problem pa se pojavi v državi, kjer dialog med državljani in civilno družbo ni posebej visoko vrednoten. V tem primeru je omogočeno izmikanje taki obveznosti.

---

analize učinkov predpisov na okolje. Takšno proceduro na področju varstva okolja zahteva tudi pravo EU. Podobne ureditve srečamo pri prostorskem in gradbenem pravu (Bugarič, 2003: 142).

## Postopek

Bistveni del ureditve sodelovanja je procesni vidik konzultacije. Pri tem je pomembno, da sta načelo odprtosti in načelo ekonomičnosti delovanja državne uprave uravnotežena. Postopek naj bo čim enostavnejši, a hkrati tudi zavezujoč za vse udeležence. Pomembno je, da je zelo pregleden in realen. Določiti je treba, kaj uprava daje v posvetovanje in na kakšen način ter kako javnost podaja svoje pripombe v postopku posvetovanja. Zelo pomembna je ureditev, ki določa, kako uprava zbira in odgovarja na pripombe javnosti. Postopek sodelovanja se začne z objavo predlaganega predpisa. Možne so različne rešitve, od posebnega vladnega glasila, informatorja, v katerem vsi organi objavljajo gradiva, do manj centraliziranih različic, ko organi na svojih domačih spletnih straneh objavljajo predpise. Rešitev je odvisna od tega, kako formaliziran je postopek sodelovanja. Pri manj formaliziranem postopku je dialog decentraliziran in poteka med posameznim upravnim organom in javnostjo, zato je objava na domačih straneh organa v takšnem primeru povsem primerna. Zaradi preglednosti postopka mora organ o pripravi vsakega predpisa voditi poseben spis, v katerega se vpisujejo vse spremembe predpisa, obrazložitve in pripombe, ki jih organ dobi do tistih, ki so upravičeni do sodelovanja v postopku sprejemanja predpisa. Spis mora biti dostopen tudi javnosti, ki mora imeti med pripravo predpisa tudi pravico do vpogleda v spis. Alternativna rešitev je, da je ta prva stopnja priprave predpisa šele, ko je predpis pripravljen. Ko je ta pripravljen, sledi objava, ki mora vsebovati določene obvezne sestavine. Sledi zbiranje pripomb zunanjih subjektov. Zelo pomemben je tu čas, v katerem zunanji subjekti lahko podajo pripombe na predpis. Zakon določa splošni rok (od 30 do 60 dni) znotraj tega roka pa lahko pristojni organ določi tudi rok, ki je v omenjenem intervalu, lahko je daljši od 30 dni in ni daljši od 60 dni od dneva objave predpisa. Ko so vse pripombe zbrane, jih mora pristojni organ preučiti.<sup>35</sup> Prejetih pripomb ni dolžan upoštevati, saj bi v nasprotnem primeru povzročil ohromitev celotnega postopka sprejemanja predpisov. Namen posvetovanja je namreč vzpostavitev dialoga med državljanji in javno upravo. Slednja naj bi čim resneje prisluhnila argumentom državljanov in jih tudi upoštevala zaradi njihove prepričljivosti.<sup>36</sup> Ravno zaradi tega je pomembno, da organ vse argumente resno preuči in obravnava.

---

<sup>35</sup> Organ preuči zgolj tiste pripombe, ki so prispele na predpisano mesto pravočasno.

<sup>36</sup> Pomemben poudarek se tu daje prepričljivosti, saj javna uprava ni pravno vezana na argumente državljanov, saj bi to, kot že omenjeno, ohromilo celoten postopek sprejemanja predpisov. Edino pravno sredstvo, s katerim se lahko doseže mehkejša oblika pravne vezanosti, je dolžnost organa, da pri objavi končnega besedila predpisa navede razloge, zakaj pripomb, argumentov ni upošteval.

### **7.1.5 Vezanost uprave na pripombe javnosti**

To je eden najzahtevnejših delov ureditve, saj lahko toga vezanost na vse pripombe ohromi delo uprave, premajhna vezanost pa razvrednoti celoten postopek. Uprava mora biti vezana predvsem na utemeljeno odgovarjanje na predloge, za kar lahko merila razvije sodna praksa. Dejstvo, da organ ni pravno vezan na pripombe, nikakor ne pomeni, da lahko ignorira pripombe javnosti. Pomembna je predvsem moč argumenta, zato je organ dolžen pri objavi predpisa navesti razloge, zakaj pripomb ni upošteval ali zakaj jih je (Bugarič, 2003: 146). Takšna oblika pravne vezanosti bistveno spreminja kulturo dialoga med javno upravo in javnostjo. Javna uprava se zaveda, da se mora odzvati na dobre in prepričljive argumente.

### **7.1.6 Pravna sredstva in sodni nadzor**

Stranka mora imeti pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki lahko zaustavi postopek sprejemanja predpisa, če uprava ne spoštuje pravil igre pri konzultaciji. Uprava se mora držati rokov in zahteve, da vsebinsko odgovarja na pripombe. Natančnejše kriterije pa razvije sodna praksa. Bistveni element pri pravnih sredstvih je možnost pritožbe na sodišče v tistih primerih, ko organi ne spoštujejo določb postopka o sodelovanju. Ena od možnosti je pritožba na prvo sodno instanco, druga možnost pa je posebna pritožba na vrhovno sodišče. Pri vseh pritožbah je treba določiti tudi aktivno legitimacijo za takšno tožbo. Pri pravnih sredstvih moramo še posebej opozoriti, da je ameriški model, ki daje posameznikom izjemno širok dostop do sodnega varstva, neprimeren za evropske ureditve. Pri sodnem nadzoru je pomembno, da se sodišče ukvarja predvsem s procesnim vidikom konzultacije, ne pa z vsebinskim, kar pomeni, da sodišče ne sme presojeti same primernosti aktov, presoja le utemeljenost odgovorov na pobude. To je v nekaterih primerih težko razmejiti, zato so potrebna precej natančna pravila, ki določajo razloge za sprožitev postopka sodnega nadzora. Osnovni razlogi, zaradi katerih lahko sodišče razveljavi posamezen predpis, morajo biti predvsem procesne narave, kršitev katerekoli do procesnih zahtev, ki jih zakon določa. Lahko gre za vsebino predpisa, objavo, spoštovanje roka za pripombe itn. Edino mejno področje, ki mora biti tudi sodno varovano, je dolžnost navesti razloge, zakaj organ posameznih pripomb ni upošteval. Tu je nujno določiti, da sodna veja ni pristojna za ocenjevanje vsebine predpisov. Omejiti se mora zgolj na oceno, ali je organ odgovoril na pripombe državljanov na način, kot to določa zakon. Sodstvo naj skrbi za zakonitost, izvršilna veja pa za vsebino lastne dejavnosti (Bugarič, 2003: 147).

Sodna praksa Evropskega sodišča kaže na to, da je težko razmejiti med postopkom in vsebino akta upravnega organa. Ena možnih variant je drugačna ureditev sodnega varstva.<sup>37</sup>

### **7.1.7 Pravica do soodločanja pri sprejemanju predpisov, političnih odločitev**

Tretji steber odprte javne uprave je pravica javnosti do soodločanja pri sprejemanju predpisov. Pravica do konzultacije oziroma sodelovanja je namreč nekoliko šibkejša, saj javnosti daje pravico povedati svoje mnenje o predlaganem predpisu in dobiti utemeljen odgovor na svoje mnenje. Javna uprava pa ni dolžna povsem upoštevati mnenje javnosti. Pri pravici do soodločanja pa gre za širšo pravico, da javnost odločilno vpliva na vsebino predpisa. Čeprav je včasih težko ločiti med sodelovanjem in soodločanjem, med njima obstaja velika razlika: pri sodelovanju je vlada tista, ki opredeli probleme, obliko in časovnico sodelovanja, pri soodločanju pa obe strani skupaj definirata problem in skupno sodelujeta pri njegovem reševanju. Najpomembnejša je aktivna vloga javnosti pri sprejemanju odločitev. Na vladni strani gre za oblikovanje strategij, programov, ki na izbranih področjih vpeljujejo različne oblike soodločanja državljanov. Šele uveljavitev različnih oblik participacije pri sprejemanju predpisov in drugih strateških političnih odločitev bo omogočila, da bo odprta in participativna javna uprava bolj zaživelja. Konzultacija je pomemben korak v to smer, participacija pa pomeni nadgraditev tega procesa (Bugarič, 2003: 149 - 150).

## **7.2 NAČELA**

### **7.2.1 Načelo zakonitosti**

Gre za načelo, ki še dodatno poudarja in utrjuje načelo pravne države in zapoveduje ravnanje, ki je na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Izključena je vsaka samovolja in pristransko delovanje. Načelo zakonitosti je izvedeno iz standarda zapovedanega zakonitega in pravnega opravljanja dela in tvori celoto z načelom strokovnosti. V sklopu tega vprašanja bomo obravnavali razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti v državni ureditvi, v kateri je uveljavljen parlamentarni sistem ob doslednem spoštovanju načel demokratičnosti, pravne države in človekovih pravic in svoboščin. Gre za koncentracijo pozornosti na tista področja delovanja obeh oblasti, ki imajo značaj abstraktnega pravnega delovanja, ki za svoj namen uporabljata

---

<sup>37</sup> Drugačna ureditev sodnega varstva, ki bi bilo dopustno le takrat, ko predlagano pravilo začne veljati. Po mnenju Marshawa bi takšna ureditev bistveno zmanjšala število sodnih sporov in vplivala na strukturo pritožnikov (Bugarič: 2003, 147).

pravne predpise, in povzročajo pravno relevantne učinke nasproti vsem (»erga omnes«) ter s svojimi abstraktnimi pravnimi akti vplivajo na spreminjanje, ukinjanje ali ustanavljanje pravnih razmerij oz. stanj. V tem razmerju je zakonodajna oblast nadrejena, medtem ko je izvršilna podrejena.

S pojmom zakonodajna oblast je mišljen parlament, v Sloveniji na prvem mestu Državni zbor. S pojmom izvršilna oblast so opredeljene naloge in položaj Vlade, ministrstev in upravnih organov. S podzakonskimi predpisi so mišljeni abstraktni oziroma splošni pravni akti, ki jih izdajajo vlada in upravni organi.<sup>38</sup> V vsebinskem pogledu izraz podzakonski predpisi zajema pravne akte državne izvršilne oblasti, ki so po svoji vsebini in po učinkih abstraktni in splošni in ki pomenijo obliko, v kateri se izražajo odvisne pravne norme. Izraz zakonitost podzakonskih ali upravnih predpisov uporabljamo v najširšem pomenu te besede. Pomeni presojo pravne pravilnosti podzakonskih predpisov in ugotavljanje njihove skladnosti s tistimi akti veljavnega pravnega reda, ki so v hierarhičnem razmerju nad podzakonskimi predpisi, tj. z zakoni, Ustavo in mednarodnimi pogodbami. Za ugotavljanje razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo je najpomembnejši in odločujoč 120. člen Ustave, ki določa organizacijo in delo uprave:

»Organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.«

Zakon o Vladi Republike Slovenije v 21. členu določa, da lahko Vlada z uredbo podrobneje ureja in razčlenjuje z zakonom ali drugim aktom Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in kriteriji zakona. Na podlagi izrecnega pooblastila iz zakona lahko Vlada z uredbo ureja tudi način uresničevanja pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb. Vlada z odlokom ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, in sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja Vlada. Zakon o upravi v členih 8 in 99 določa, da uprava izvršuje zakone, druge predpise in akte Državnega zbora kakor tudi predpise in druge akte Vlade. Pri opravljanju navedenih nalog uprava izdaja upravne predpise, upravne in druge akte ter opravlja materialna dejanja. Upravni predpisi morajo biti v skladu z Ustavo in zakoni. Upravni in drugi akti ter materialna dejanja uprave morajo neposredno temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov Državnega zbora in predpisov

---

<sup>38</sup> V literaturi so zanje uporabljena poimenovanja so različna, npr. abstraktni upravni akti, upravni predpisi, podzakonski akti, predpisi upravnih organov ipd. (Šturm, 1998: 149).

ter aktov Vlade izdajajo ministri pravilnike, odredbe in navodila (Šturm, 1998: 150). Ustava ne ureja podrobno razmerja med državno zakonodajo in izvršilno oblastjo, temveč le na lapidaren način postavlja načelo za določitev tega razmerja.

Predpis je lahko izvršilen samo tedaj, ko temelji in se opira na akt, ki ga izpeljuje. Če namreč takega temelja ni niti v ustavi niti v zakonu, potem ni pravega razloga, ki bi izvršilne organe pooblašчал, naj izdajo izvršilne predpise. Pooblastilo za izdajanje tovrstnih predpisov mora biti vsebovano bodisi v ustavi ali oz. in v zakonu. Ustava lahko daje splošno pooblastilo<sup>39</sup> ali pa dopušča izdati izvršilni predpis le tedaj, ko ima odredbodajalec posebno zakonsko pooblastilo. Zakonodajalcu sta v tem primeru na voljo dve rešitvi: lahko da splošno pooblastilo za sprejemanje izvršilnih predpisov ali pa le specialno pooblastilo, ki od primera do primera določa, kdaj in kako naj bo tak predpis izdan. O izvrševanju zakona lahko govorimo samo tedaj, če izvršilni predpis ostaja v mejah predmeta, ki ga oblikuje zakon. Takrat lahko govorimo o izvrševanju zakona le v pomenu uporabljanja prava, saj mora nižja pravna norma temeljiti na višji. Za izvršilne predpise je značilno, da jih zakonodajalec ne more pravočasno urejati. Če se nadržbnosti nanašajo na relativno trajnejša družbena razmerja, je smiselno, da so v zakonu vključene tudi tedaj, ko njihova družbena pomembnost ni v skladu s pravno pomočjo, ki gre zakonu. Ustavno načelo je, da so temeljne pravice določene ali vsaj nakazane že v ustavi, sicer pa je lahko samo zakon tisti, ki določa pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb. Samo po sebi se razume, da je to načelo bistveno bolj poudarjeno in lažje uresničljivo, če so že v zakonski izvršilni klavzuli določeni cilji, merila in področje podzakonskega pravnega urejanja (Pavčnik, 1997: 217).

Slovenska upravna teorija je dajala velik poudarek na razločevanje med derivativnimi tj. odvisnimi pravnimi normami, ki jih najdemo v zakonu, ter med derivativnimi tj. odvisnimi pravnimi normami, ki jih vsebujejo podzakonski predpisi. V načelu mora vsaka derivativna pravna norma imeti glede vsake svoje pravne sestavine izrecni pravni vir v originarni pravni normi, se pravi v zakonu. To velja tako glede strukturalnih značilnosti derivativnih pravnih norm kakor tudi glede njihove vsebine. V vsebinskem pogledu pomeni ta zahteva, da sme derivativna pravna norma, torej upravni predpis, obravnavati samo tista vprašanja, ki jih v njihovih temeljnih značilnostih obravnava že ustrezen zakon. Upravni predpis ne sme v vsebinskem pogledu izražati ničesar, kar ne bi imelo izrecnega temelja v zakonu.<sup>40</sup> Zato se

---

<sup>39</sup> Ustava daje splošno pooblastilo za izvrševanje zakona in drugih predpisov, ki jih sprejema zakonodajalec.

<sup>40</sup> Ustavno načelo je, da so temeljne pravice določene ali vsaj nakazane že v Ustavi, sicer pa je lahko samo zakon tisti, ki določa pravice in obveznosti državljanov. Upravni predpis mora torej v vseh sestavinah izražati polno vsebinsko odvisnost od zakonske norme.



poudarja, da mora upravni predpis imeti v zakonu ne samo temelj, temveč mora zakon tudi izvrševati (Vavpetič, 1961: 212–214).

Temeljna značilnost abstraktnih upravnih norm je njihova odvisnost od originarnih norm in ta se kaže na poseben način tudi v vprašanju vsebine. Razmejitev med originarnimi in odvisnimi pravnimi normami kaže tudi vsebinsko razmerje med normami, ki jih predpisujejo zakoni, in normami, ki naj jih vsebujejo abstraktni upravni akti (akti izvršile oblasti). S pravnimi normami se določijo tudi naloge države kot celote in naloge vanjo vključenih teritorialnih enot. Te naloge določajo najvišji državni organi v pravnih aktih, ki so normalno najvišji v hierarhiji pravnih aktov, in z normami, ki imajo najvišjo pravno veljavo. Določanje nalog države je torej funkcija zakonodajnih organov, funkcija drugih državnih organov, tj. organov izvršilne oblasti pa je skrb za izvrševanje teh nalog. Ta osnovna razmejitev med postavljanjem in izvrševanjem nalog služi tudi kot temelj za razlikovanje med zakonodajno oblastjo na eni strani in izvršilno oblastjo na drugi strani, nujno pa vpliva tudi na značaj pravnih norm, katerih izdajanje pomeni zelo važen del delovanja državnih organov (Godec, 1975: 86). Abstraktne pravne norme morajo imeti torej po vsebinski plati svoj temelj v originarnih normah in smejo urejati le tisto, kar je že na principialen način urejeno z originarnimi normami. Če pozitivna ureditev dopušča urejanje družbenih razmerij z abstraktnimi upravnimi akti, je treba presojeti pravno pravilnost takšnih norm strogo v mejah danih pooblastil, v vseh drugih primerih pa je treba imeti take norme za nezakonite. Za upravne predpise je torej treba zahtevati strogo vsebinsko podreditev zakonskim normam. Če predstavlja abstraktni upravni akt samo opisovanje in razlaganje zakona, potem je to nedvomno vsebinsko odvisen akt.<sup>41</sup>

Upravni predpis sme izbrati način za doseg neke naloge, ne sme pa originarno postaviti same naloge. Postavljati sme tudi naloge, vendar le toliko, kolikor se z njimi izvršuje v zakon postavljena originarna naloga (Godec, 1975: 91). Upravni predpis mora v vse sestavinah izražati polno vsebinsko odvisnost od zakonske norme. Razmerje med zakoni in podzakonskimi akti je dovolj rigorozno določeno v interpretaciji pravne doktrine. Po tej razlagi splošni akti ne smejo vsebovati določb, ki jih v zakonu ni, zlasti ne smejo samostojno odrediti novih ali posebnih pravic ali obveznosti. Delovanje vseh tistih državnih organov, ki izdajajo podzakonske splošne akte, mora biti v vsebinskem pogledu pravno odvisno in sme torej s

---

<sup>41</sup> Vprašanje pa je ali sme abstraktni upravni akt zakon tudi dopolnjevati, kajti dopolnjevanje predstavlja nujno vnašanje nečesa novega. Ob iskanju odgovora na to vprašanje prihajamo do spoznanja, da sme upravni predpis dopolnjevati zakonsko normo samo tako daleč, da z dopolnjevanjem ne bo originarno pravno urejal družbenih razmerij ali originarno določal nalog države, pač pa bo v vseh elementih stremel za dopolnitev cilj, ki ga vsebuje zakonska norma in torej pri oblikovanju norme podajal samo tisto, kar nujno izhaja iz originarne norme, pa v njej ni izrecno prepovedano (Godec, 1975: 90–91).

svojimi splošnimi predpisi zakon samo tehnično dopolnjevati, razčlenjevati in opisovati. Nikakor ne sme vanj posegati vsebinsko, saj bi v tem primeru zakonodajne funkcije prešle v druge državne organe. Prednje zadeve je treba najbolj dosledno upoštevati pri vseh tistih oblikah delovanja državnih organov, ki se uveljavljajo na enostransko pravno obvezujoč način z oblastno prisilo ali pa celo avtoritarno z državno represijo (Šturm, 1998: 153). Za razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo v parlamentarni demokraciji je odločilnega pomena spoštovanje legalitetnega načela.<sup>42</sup> Legalitetno načelo delovanja državne uprave je povezano z drugimi ustavnimi načeli.

Specifični primeri vezanosti zakonodajalca na legalitetno načelo so podani takrat, kadar zakonodajalec v zakonu pooblasti vlado ali upravni organ za izdajanje podzakonskih predpisov za izvrševanje zakona, tega pooblastila pa ne dopolni z vsebinskimi kriteriji (t. i. golo ali bianco pooblastilo).<sup>43</sup>

### **7.2.2 Načelo enakopravne dostopnosti do zaposlitve, načelo javnega natečaja**

V javnem sektorju, ki se financira iz proračuna, se ne more vzpostaviti normalen trg delovne sile, kakor se razvije v zasebnem sektorju. Ker je delodajalec država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, je treba mnogo bolj skrbno varovati vrednoto enakopravne dostopnosti do zaposlitve. Izpeljano je iz ustavne svoboščine svobode dela (49. člen Ustave), po kateri je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto, tudi uslužbensko. Zaposlovanje javnih uslužbencev mora temeljiti na usposobljenosti in strokovnosti ter biti brez omejitev glede na spol, raso, vero, politično usmeritev, izvor ali poznanstva (kar prepoveduje že sama Ustava v 14. členu, ki zagotavlja enakost pred zakonom). Ta vrednota se zagotavlja predvsem s sistemom javnega natečaja, ki ga zasebni sektor ne pozna in bi ga lahko imenovali kar načelo javnega natečaja. Zagotovitev strokovnosti, politične nevtralnosti ter nepristranskosti pri opravljanju javnih nalog in spoštovanje že omenjenega ustavnega načela enake dostopnosti do zaposlitve je mogoče doseči zgolj z javnim natečajem.

V okviru javnega natečaja imajo vsi kandidati enake možnosti, izbira pa se opravi na podlagi boljše strokovne usposobljenosti. Neizbrani kandidati imajo možnost pritožbe in sodnega varstva, v kolikor menijo, da so bila kršena pravila postopka oziroma javnega natečaja. Javni

---

<sup>42</sup> Legalitetno načelo: razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo se opredeljuje kot vsebinska vezanost delovanja uprave oz. izvršilne veje oblasti na zakon.

<sup>43</sup> Tako pooblastilo pomeni opustitev obveznega pravnega urejanja s strani zakonodajalca in zato ni v skladu z ustavnim redom (Šturm, 1998: 155).

natečaj vsebuje najprej preverjanje izpolnjevanja formalnih natečajnih pogojev, nato pa izbirni postopek, v okviru katerega se s pomočjo različnih metod, ki jih določa zakon (pregled dokumentacije, ki jo je kandidat predložil, pisni preizkus usposobljenosti, ustni razgovor) preverja strokovna usposobljenost kandidatov. Zakon natančno določa postopek javnega natečaja, saj predpisuje, da se javni natečaj objavi v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu ter pri Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije. Prav tako določa najkrajši možni rok za vlaganje prijav, in sicer ta ne sme biti krajša od osnih dni od dneva objave javnega natečaja v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu. Določena je tudi vsebina javnega natečaja,<sup>44</sup> je pa tudi postopek izvedbe izbirnega postopka, ki ga izvede natečajna komisija. Zakon v izpeljavi dosledne ustavne določbe glede javnega natečaja določa tudi sankcije v primerih kršitve postopka, saj na primer določa, da se lahko pogodba o zaposlitvi razveljavi, če ni bil izpeljan predpisani postopek javnega natečaja (Korade Purg, 2004: 112-113).

### 7.2.3 Načelo kariere

Napredovanje javnih uslužbencev pomeni pomikanje na vse zahtevnejše in odgovornejša delovna mesta oziroma na položaje, ki zagotavljajo ugodnejše gmotne zmožnosti in druge pogoje dela. Napredovanje je ozko povezano s klasifikacijskim sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest napredovanje pomeni premik na povišje delovno mesto, v sistemu klasifikacije javnih uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji. Napredovanje je lahko avtomatično in neodvisno od ocene sposobnosti zaposlenega, povezano pa je z doseženo višjo stopnjo izobrazbe ali s pretekom določenega obdobja dela. Takšen sistem napredovanja je prilagojen sistemu klasifikacije uslužbencev. Po drugi strani pa je napredovanje lahko odvisno od ocene sposobnosti in delovnih uspehov zaposlenega. V tem primeru gre za sistem napredovanja, ki je prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest (Haček, 2001: 83-84).

Za zaposlene v državnih organih in v občinskih upravah ZJU<sup>45</sup> prinaša podrobnejšo ureditev pravic in obveznosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja, predvsem pa nov sistem delovnih mest, nazivov in položajev, ki v javni sektor – z razliko od zasebnega sektorja – prinaša pravno urejeno možnost kariere poti, ki naj motivira sposobne posameznike za vstop v

---

<sup>44</sup> Le ta mora skladno z 59. členom Zakona o javnih uslužbencih vsebovati številne podatke: o organu in o kraju opravljanja dela, vrsti uradniškega delovnega mesta, pogojih za opravljanje dela, dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi, roku in naslovu za vlaganje prijav, roku obveščanja o izbiri, osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja, nazivih, v katerem se lahko opravlja delo uradniškega delovnega mesta, pogojih za opravljanje dela.

<sup>45</sup> Zakon o javnih uslužbencih

uradniško službo, preprečuje odliv sposobnih kadrov in omogoča kar najboljši izkoristek kadrovske rezerv ter povečanje učinkovitosti obstoječih zaposlenih. Z novo ureditvijo je za potrebe kariere dosledno urejeno ločevanje uradniških in strokovno – tehničnih delovnih mest:

- uradnik v organu opravlja javne naloge ali zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa;
- strokovno – tehnični javni uslužbenec v organu opravlja druga spremljajoča dela.

Uradniki imajo v organih nekoliko poseben status. Za ostale javne uslužbenke, ki nimajo statusa uradnika, tako ne veljajo nekatere zakonske rešitve. Temelje za razmejitev med navedenima tipoma delovnih mest postavlja podzakonski predpis – Uredba o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Ur. L. RS, št. 58/03, 81/03 in 109/03), ki se je začela uporabljati hkrati z ZJU in v svojih prilogah hkrati vsebuje katalog tipičnih uradniških delovnih mest (obsega skupaj 58 uradniških delovnih mest z opisi nalog, v posebni prilogi pa so razvrščeni tudi uradniški nazivi) oziroma katalog strokovno – tehničnih delovnih mest (obsega prek 400 delovnih mest z opisi nalog in zahtevanimi delovnimi izkušnjami). Kljub precej podrobni podzakonski razmejitvi je v praksi pri pripravi novih aktov o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest razmejitev javnih uslužbencev na uradnike in strokovno – tehnične uslužbenke povzročalo nemalo problemov, še posebej zaradi dejstva, da so posamezniki poleg osnovnih spremljajočih dejavnosti po potrebi izvajali tudi tipične uradniške naloge. Nova ureditev, ki s preglednim sistemom nazivov, delovnih mest in položajev omogoča karierno pot uradnika, je pravzaprav kombinacija kariernega in pozicijskega sistema.<sup>46</sup> Sistem zato omogoča vstop v upravo tudi »od zunaj«, vendar postavlja varovalke in daje določene prednosti tistim, ki že delajo kot uradniki, saj predstojnik še pred začetkom postopka za zasedbo delovnega mesta s primernim kandidatom »od zunaj« preveri, ali je prosto delovno mesto mogoče zapolniti pomočjo notranjih potencialov oziroma s premostitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa. V primeru, da želi oseba vstopiti v javno službo »od zunaj«, more kandidirati na javnem natečaju. Celo strokovno – tehnični javni uslužbenci, ki so že zaposleni v upravi ne morejo postati uradniki, če se poprej ne izkažejo za najbolj primerne v postopku javnega natečaja (Koželj, 2004: 10).

Uradnik lahko začne opravljati svoje naloge šele z imenovanjem v enega v uradniških nazivov, ki so v ZJU razporejeni v 5 kariernih razredov in 16 stopenj. Praviloma uradnik

---

<sup>46</sup> Popolnoma zaprt karierni sistem, kjer bi bil vstop oseb iz zasebnega sektorja omejen na najnižja delovna mesta, bi lahko glede na majhnost naše države in relativno omejene človeške vire zaviral razvoj uprave, neprimernost take rešitve pa potrjuje tudi dejstvo, da kariernega sistema v čisti obliki druge evropske države v praksi skorajda ne poznajo (Koželj, 2004: 10).

opravlja svoje naloge v treh zaporednih nazivih kariernega razreda, pri čemer s na začetku imenuje v najnižji naziv, v izjemnih primerih, ko gre po presoji predstojnika za opravljanje nekoliko bolj zahtevnih nalog, pa se v aktu o notranji organizaciji in sistematizaciji lahko določi, da se delo na uradniškem delovnem mestu lahko opravlja samo v zgornjih dveh nazivih. Preko sistema nazivov je uradniku omogočena karierna pot z napredovanjem v višji naziv, ki pa je vendarle odvisna predvsem od rezultatov, ki jih pokaže pri opravljanju svojega dela. Napredovanje uradnika pomeni dve stvari:

- pomeni napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu in
- pomeni, da uradnik lahko v višji naziv napreduje tudi s premestitvijo na bolj zahtevno delovno mesto.

Odločanje o napredovanju uradnika je po novi ureditvi seveda vezana na oceno, ki jo uradniki vsako leto najkasneje do konca meseca januarja določi njihov nadrejeni, ki pod drobnogled vzame uradnikovo samostojnost, natančnost, ustvarjalnost in zanesljivost, skratka rezultate njegovega dela. Da bo napredoval, mora uradnik poleg splošnih pogojev, ki se zahtevajo za imenovanje v naziv, pridobiti še določene ocene:

- v nazivu drugega do petega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko petkrat doseže najmanj oceno »dobro« ali ko trikrat doseže oceno »odlično«;
- uradnik v nazivu prvega kariernega razreda pa mora za napredovanje v eno stopnjo višji naziv doseči šestkrat najmanj oceno »dobro« ali trikrat oceno »odlično«;
- v naziv prve stopnje napreduje uradnik, ko petkrat doseže oceno »odlično«.

Kljub vsemu pa je možno tudi nekoliko pospešeno napredovanje za uradnike, ki so se izkazali s posebej izstopajočimi rezultati in jih je potrebno zaradi njihovih posebnih sposobnosti nagraditi in motivirati. Izjemoma namreč z eno oceno »odlično« lahko napreduje uradnik, katerega delo je po presoji nadrejenega zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ. Delež takih napredovanj je zakonsko omejen, saj v posameznem organu ne sme presegati pet odstotkov vseh napredovanj (Koželj, 2004: 11).

#### **7.2.4 Načelo strokovnosti**

Načelo zapoveduje ravnanje po pravilih stroke, torej uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci in jih spodbuja ter sili k stalnem izpopolnjevanju in usposabljanju ter daje zagotovila uporabnikom storitev javne uprave, da bodo deležni kvalitetnega in strokovnega obravnavanja. Načelo zagotavlja možnosti za nadaljnje izobraževanje tistih, ki so pri svojem delu posebej uspešni (Murtič, 2002: 27). Delovno okolje zaposlenih v javni upravi je v stalnem toku spreminjanja, ki zahteva dodatno izobraževanje in usposabljanje uslužbencev. Izobraževanje in usposabljanje dobivata vse večji pomen v posameznih organizacijah, ker le

dodatno znanje in veščine omogočajo obvladovanje novosti in sprememb, ki se pojavljajo v njih. Zato se vse organizacije znotraj upravnega sistema srečujejo z vprašanji, kot so odkrivanje in usklajevanje potreb po izobraževanju in usposabljanju, financiranje navedenih procesov in podobno. Vse navedene dejavnike je treba upoštevati in vključiti v načrt izobraževanja in usposabljanja, ki naj bi ga oblikovala kadrovska služba organizacije, in sicer za vsako tekoče leto. Načrt izobraževanja in usposabljanja mora biti znotraj sistema javnih uslužbencev seveda skladen tudi z obstoječo zakonodajo, ki določa in opredeljuje možnosti za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev. Glavni namen izobraževanja in usposabljanja zaposlenih v javni upravi je pridobivanje novega, dodatnega znanja. Le ustrezna stopnja strokovne izobrazbe in strokovne usposobljenosti javnih uslužbencev bo omogočila:

- prilagajanje veščin, spoznanj in delovnih nalog spremembam na delovnem mestu;
- izboljšanje upravnih in upravljalških sposobnosti javnih uslužbencev (večja odgovornost, večja samostojnost, večje zadovoljstvo);
- izboljšanje upravljanja človeških virov (decentralizacija odločanja, decentralizacija pristojnosti, bolj gibljiv plačni in klasifikacijski sistem, razvoj vseh vrst izobraževanja in usposabljanja);
- podporo pri razvoju kadrov (karierni razvoj posameznika);
- pospeševanja horizontalne mobilnosti zaposlenih z zagotavljanjem ustreznega usposabljanja, da bi zaposleni pridobili znanje, potrebno za izvajanje nalog na isti hierarhični ravni;
- izboljšanje fleksibilnosti in prilagodljivosti zaposlenih znotraj upravnega sistema;
- usmerjenost k uporabnikom (zagotoviti določeno storitev v primernem času in za primerno ceno).

Učinkovita uresničitve navedenih dejavnikov vsekakor vpliva na posodobitev sistema javnih uslužbencev. Znotraj tega sistema je nujno vzpostaviti sistem izobraževanja in usposabljanja s ciljem izboljšanja znanja in sposobnosti javnih uslužbencev, predvsem pa je treba izboljšati kakovost izobraževanja in usposabljanja ter ju prilagoditi upravnim, političnim, ekonomskim in socialnim razmeram, hkrati pa povečati tudi interdisciplinarnost upravnih vsebin (Haček, 2001: 94).

### **7.2.5 Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti**

Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti je izpeljano iz standarda, ki zapoveduje nevmešavanje politike v status in delo javnih uslužbencev. Načelo ščiti javne uslužbence pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj, v strokovno vsebino njihovega dela in

zagotavlja neoviran potek zaposlitve v skladu s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Po drugi strani pa narekuje javnim uslužbencem, da opravljajo javne naloge v korist vseh državljanek in državljanov glede na njihovo osebno politično opredelitev. To načelo daje tudi uporabnikom zagotovila, da bodo obravnavani enakopravno in da bo odločanje v javnem sektorju podprto edino-le s predpisi, stroko in etiko (Murtič, 2002: 29). Sam cilj reforme sistema javnih uslužbencev je bil tudi vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve in deluje po načelih kakovosti. Ravno zaradi tega je bilo potrebno v sistemu javnih uslužbencev izvesti načelo ločitve politike in stroke tako, da najzahtevnejše vodstvene naloge opravljajo uradniki in ne več funkcionarji.

Ta ločitev je bila v praksi izvedena z dnem pričetka uporabe Zakona o javnih uslužbencih, saj na večini najvišjih vodstvenih delovnih mest nalog niso opravljali več funkcionarji, ampak so to postala uradniška delovna mesta. Drugi način realizacije načela ločitve politike in stroke predstavlja določba, ki omogoča sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas in za določeno število javnih uslužbencev na delovnih mestih, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja. Gre za delovna mesta v kabinetu funkcionarja, katerih število in vrsta se določi v okviru kadrovskega načrta, in sicer za organe državne uprave jih določi vlada, za druge državne organe sam državni organ, v lokalnih skupnostih pa jih določi predstavniški organ. To pomeni, da funkcionar tovrstne javne uslužbenca izbira na podlagi svojih lastnih kriterijev, ki niso nujno samo strokovni, kar pa na delovanje uprave ne vpliva, saj gre za sklenitev delovnega razmerja za določen čas in za opravljanje svetovalnih organizacijskih ter strokovnih, koordinativnih in administrativno-tehničnih nalog (Korade Purg, 2004: 110-111).

### **7.2.6 Načelo zaupnosti in načelo varovanja poklicnih interesov**

Načelo varovanja poklicnih interesov ščiti javne uslužbenca pri kakršnem koli posegu v njihovo delo, ki ni v skladu s predpisi, pravili stroke in etike ter tudi pred namernim povzročanjem nevarnosti pri delu, ki ga opravljajo uporabniki ali sodelavci ali nadrejeni ali druge osebe. Načelo daje pod določenimi pogoji tudi pravico do brezplačne pravne pomoči v kazenskem ali odškodninskem postopku, ki se vodi v zvezi z opravljanjem dela zoper javnega uslužbenca (Murtič, 2002: 29). Delodajalec seveda lahko tako pomoč zavrne, če oceni, da je uradnik postopek sprožil iz neutemeljenih razlogov (Korade Purg, 2004: 102). Načelo je izvedeno iz standarda, ki zapoveduje neodvisen delovni status javnega uslužbenca (Murtič, 2002: 29).

Načelo zaupnosti zapoveduje uslužbencem javne uprave varovanje tajnih podatkov in poslovnih skrivnosti in je izvedeno iz standarda lojalnosti zaposlenih do delodajalca. Načelo

je izvedeno iz narave izvrševanja nalog v javnem interesu in zapoveduje zadržanost v svobodi govora o zadevah, ki so v javni upravi zaposlenim zaupane v zvezi z njihovim delom. Nadalje je to načelo izvedeno v prepoved dajanja takšnih javnih obvestil o delu, ki bi škodovala ugledu delodajalca ter tako vzpostavlja razmerje lojalnosti do delodajalca (Murtič, 2002: 27). Tako lahko v primeru kršitve načela tajnosti podatkov oz. zaupnosti pride do disciplinske odgovornosti javnega uslužbenca, na podlagi katerega je lahko sankcioniranje ne samo odvzem položaja oz. razrešitev s položaja oz. naziva ali imenovanje v eno stopnjo nižji naziv, temveč tudi odpoved pogodbe o zaposlitvi.

### **7.2.7 Načelo enotnosti javnega sektorja**

To načelo omogoča poklicno mobilnost javnih uslužbencev in zasleduje cilj racionalnega upravljanja s človeškimi viri in smotrnega gospodarjenja z javnimi sredstvi. Varuje zaposlitev javnega uslužbenca, ki bi iz upravičenega operativnega razloga drugače izgubili zaposlitev. Zaposlitev se varuje tudi s premeščanjem glede na potrebe delovnih procesov (Nagy, 2000: 18).

### **7.2.8 Načelo odgovornosti za rezultate**

Uslužbenci v javni upravi so odgovorni za rezultate svojega dela. Načelo odgovornosti za rezultate dela sili javne uslužbence h kvalitetnemu, hitremu in učinkovitemu delu in vzpostavlja polno odgovornost za rezultate njihovega dela. Načelo odgovornosti posebej izpostavlja tudi odgovornost neposredno nadrejenih, ki naj bi odgovarjali za svoje delo in rezultate dela se lahko uresničuje ob zagotovljeni informiranosti zaposlenih o vseh okoliščinah delovnega razmerja. Zaradi tega je jasno razvidno, da je načelo izvedeno iz standarda odgovornega opravljanja dela (Murtič, 2002: 28).

### **7.2.9 Načelo dobrega gospodarjenja**

Smisel načela je uvajanje podjetniškega principa dobrega gospodarjenja v javni sektor. Uresničuje se z ekonomičnim poslovanjem in smotrno porabo javnih sredstev, tako pri kreiranju delovnih mest, zaposlovanju, kot uresničevanju delovnega razmerja. Vsebinska izpeljanka tega načela je načelo preglednosti in primerljivosti, ki se izraža v transparentnosti razmerij plač iz javnih sredstev (Murtič, 2002: 19).



## 7.2.10 Načelo pravnega varstva

Navedeno načelo izhaja iz že samega ustavnega varstva, ki zagotavlja pravico do pritožbe. Gre torej za pravico do pritožbe oziroma do drugega pravnega sredstva zoper vsako odločitev, izdano na prvi stopnji, s katero je bilo odločeno o pravic, obveznosti ali odgovornosti iz delovnega razmerja. Prav tako pa zajema tudi varovanje upravičenj o katerih še ni bilo odločeno. Zoper takšno odločitev na prvi stopnji je dovoljena notranja pritožbena pot, zoper dokončno notranjo odločitev pa tožba na delovnem sodišču oziroma sprožitev upravnega spora (če gre za upravni akt).

## 7.2.11 Načelo prepovedi sprejemanja daril

Zakonska določba o darilih je zaradi preprečevanja korupcije v javnem sektorju in zaradi zagotovitve nepristranskega dela vseh javnih uslužbencev nadalje konkretizirana še z vladno Uredbo o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (Ur. L. RS, št. 58/03).

V uredbi so natančno urejene omejitve in dolžnosti glede sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem službe za vse javne uslužbence, ki opravljajo javne naloge. Določene omejitve in dolžnosti uredba postavlja tudi za zakonca, osebo, s katero živi javni uslužbenec v zunajzakonski skupnosti, otroke, starše ter osebe, ki živijo v skupnem gospodinjstvu z javnim uslužbencem, če gre za darilo v zvezi z opravljanjem njegove službe. Kljub natančnim določbam o tem, koga besedilo uredbe dejansko zavezuje, pa je na žalost veliko število javnih uslužbencev še vedno napačno prepričanih, da ureja zgolj prepoved sprejemanja daril v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti. Kot darilo so v uredbi opredeljene stvari, pravice in storitve, ki jih je mogoče finančno ovrednotiti. Poudariti velja načelno stališče, ki ga je zasledoval že zakonodajalec, to je, da javni uslužbenec načeloma ne sme sprejemati nikakršnih daril v zvezi z opravljanjem službe. Izjemoma lahko sprejme protokolarno darilo<sup>47</sup> majhne vrednosti ali priložnostno darilo majhne vrednosti, pri čemer tako zakon kot tudi uredba darilo majhne vrednosti opredeljujeta kot darilo, katerega vrednost ne presega vrednosti 15.000 SIT oziroma 30.000 SIT v primeru več prejetih daril v posameznem koledarskem letu. Poleg te vrste daril uredba uvaja tudi pojem darila zanemarljive vrednosti, katerega vrednost ne presega 5.000 SIT (na primer manjša

---

<sup>47</sup> PROTOKOLARNA DARILA so darila, ki jih izročijo funkcionarji ali javni uslužbenci drugih držav in mednarodnih organizacij ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih ter druga darila, dana v podobnih okoliščinah. ( VIR: <http://upravneenote.gov.si/grosuplje/splosno/novice/novica/period/1186583048///browse/1/article/2161/975/?cHash=676a9dd501>)

bonboniera in podobno). Če bi izročitev oziroma sprejem darila pomenila kaznivo dejanje, če je sprejem darila v zvezi z opravljanjem službe prepovedan v skladu z drugim zakonom ali njegovi podlagi izdanimi predpisi, ali če se kot darilo izroča denar oziroma vrednostne papirje, javni uslužbenec ne sme sprejeti niti darila zanemarljive vrednosti. Darila, ki imajo zgolj simbolni pomen in se tradicionalno izročajo po določenih dogodkih (na primer cvetje po uspešno izvedeni gledališki predstavi in podobno), ne morejo vplivati na nepristranskost dela in ne morejo škoditi ugledu javnega uslužbenca in njegovega delodajalca, zato so iz prepovedi sprejemanja daril izključeni, šteje pa se, da ne gre za darila v zvezi z opravljanjem službe. Če javni uslužbenec sprejeme protokolarno darilo majhne vrednosti ali priložnostno darilo majhne vrednosti, je z uredbo predpisano posebno ravnanje, poseben postopek pa ni potreben v primeru, ko gre za darilo zanemarljive vrednosti. Če je javnemu uslužbencu ponujeno darilo, ki po njegovi oceni in ob upoštevanju določb uredbe ni darilo manjše vrednosti, mora darovalca takoj obvestiti, da darila ne sme sprejeti. Lahko se zgodi, da darovalec pri izročitvi darila vztraja, tako da se sprejemu darila na noben način ni mogoče izogniti. V takih primerih je ponujeno darilo potrebno izročiti delodajalcu oziroma osebi, ki je v organu pooblaščen, da z njim razpolaga; da bi se tako izognili različnim zapletom in neprijetnim situacijam, pa se darovalca lahko napoti tudi neposredno na predstojnika. Posebej velja omeniti, da bi darilo v zvezi z opravljanjem službe lahko predstavljalo tudi plačilo kosila, večerje in podobno, zato je v takih primerih potrebno upoštevati določila uredbe, ki urejajo postopek pri sprejemanju daril. Če je javnemu uslužbencu v zvezi z opravljanjem službe ponujeno darilo v obliki storitve, pa ne gre za darilo manjše vrednosti, javni uslužbenec tovrstnih storitev ne sme sprejeti (Koželj, 2004: 16).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Pri sprejemanju vsakega darila, ki ni zanemarljive vrednosti, je potrebno izpolniti poseben obrazec, ki mora vsebovati relevantne podatke in okoliščine obdarovanja, javni uslužbenec pa ga je dolžan kasneje (najkasneje v petih dneh od prejema darila) predložiti za vpis v seznam daril, ki se vodi pri organu (Koželj, 2004: 16).

## 8 SKUPINE NAČEL UPRAVE PO EVROPSKIH STANDARDIH

### 8.1 Zanesljivost in predvidljivost

Število načel uprave in drugih mehanizmov, ki delujejo v korist zanesljivosti in predvidljivosti, je terminološko opredeljenih tudi kot pravna sigurnost oz. sodna varnost dejanj in odločitev uprave. Načelo zakonitosti (rule of law) je vsestranski mehanizem za zanesljivost in predvidljivost. V svojem bistvu, pomeni načelo zakonitosti, da mora javna uprava kadarkoli prevzeti odgovornost, ki ji je dana po pravu. Javna uprava ustvarja svoje odločitve na podlagi upoštevanja temeljnih načel oz. pravil za vsakogar, ki pride v stik z uporabo. Uprava se mora odločiti na podlagi pravila navedenega in na podlagi kriterijev, ki so jih ustvarila sodišča, neupoštevajoč vse drugo. Načelo zakonitosti nasprotuje arbitrarnosti in vsem ostalim deviantnostim. Načelo zakonitosti sili k strogi hierarhiji pravnih načel, ki jo vsiljuje neodvisna sodišča kot tudi javna avtoriteta. Sorodno sredstvo načelu zakonitosti je pravna sposobnost. Javna oblast lahko odloča zgolj o stvareh, ki so v njihovi pristojnosti. Sposobnost v tem smislu pomeni, izrecno in zakonito pristojnost odločati o dani zadevi ali o spornem vprašanju v javnem interesu, kar pravno omogoči javni oblasti ne samo da sprejme odločitev temveč jo tudi obvezuje da sprejme odgovornost. Sposobna javna oblast se ne more odreči te odgovornosti. Ideja sposobnosti je striktno uporabljena tako da odločitve, ki jih je sprejela avtoriteta, oblast brez pravne podlage in pristojnosti je prazna oz. neučinkovita in bo kot neučinkovita tudi razglašena s strani pristojnih sodišč.

Zanesljivost in predvidljivost javne uprave nista nujno premoč administrativne preudarnosti. Diskrecija in samovoljnost nista isti zadevi. Diskrecijska pravica se nanaša na zadeve znotraj pravnega okvira, določna stopnja zbir pa je prepuščena izdajatelju odločitev. Moč diskrecije je zaupana v roke upravnih teles zaradi številnih razlogov. Diskrecija nikakor ne pomeni nezakonitosti. Odločitve na podlagi diskrecije s potrebne, ker pravo ne more napovedati oz. predvidevati vse okoliščine, ki lahko nastanejo v bodoči situaciji. Javni oblasti je lahko izrecno dovoljeno, da sprejema diskrecijske odločitve. Sodišča so izdelala pravno doktrino upravne diskrecije, ki vsebuje številna načela, ki zadržujejo izvrševanje diskrecije. Med temi načeli so ravno tako tista, ki podrejajo upravo, da deluje v dobri veri, da zasleduje javni interes na razumen način, da zasleduje pravičen proces, da vzdržuje okolje enakopravnih in enakih ravnanj in da spoštuje predstavo sorazmernosti. Ali drugače, pravna diskrecija ne more delovati brez splošnih in temeljnih načel uprave, ki delujejo kot nekaka protiutež »vis à vis« moči diskrecije, ki je pripisana upravi. Še eno načelo, ki deluje v korist zanesljivosti in predvidljivosti je načelo sorazmernosti, kar pomeni, da mora biti delovanje uprave sorazmerno z ciljem, ki ga zasleduje, ne da bi pri tem omejevalo državljane bolj kot je

potrebno za doseg cilja. Sorazmernost je zelo blizu razumnosti, nepretiranosti. Pomeni tudi, da je v nasprotju z zakonom uporabiti zakon tedaj, ko se pri uporabi pojavijo nenamerne posledice. To lahko pripelje do zlorabe upravnih pooblastil. Sorazmernost je pomembna v primerih, ko so posamezniki prikrajšani za premoženjske pravice v javno korist. Pojem sorazmernosti je praktično razvilo Evropsko sodišče, ki je zasledovalo načrtano pot Nemškega prava, in je prodrlo v številne Evropske upravne sisteme skozi EC pravo. Načelo, ki deluje v korist načela »administration through law« je načelo proceduralne nepristranosti, poštenosti. To pomeni proces varstvo točnosti in pravično uporabo prava ter pozornost socialnim vrednostim, kot so spoštovanje do posameznikov in varovanje njihovega dostojanstva. Eden od konkretnih primerov uporabe proceduralne pravičnosti je načelo, da nihče ne bo prizadet v njegovih pravicah in interesih brez da bi bili seznanjeni z dejstvi in zadevami, ki so na kocki (v nevarnosti) in dejansko bili seznanjeni s primernim procesom (Sigma, 1999/27: 10) .

Pravočasnost v dejanjih uprave močno podpirajo načelo predvidljivosti in zanesljivosti. Sama zamuda uprave pri sprejemanju odločitev in pri opravljanju potrebnih dejanj lahko pripelje do frustracije, nepravičnosti ali drugih negativnih učinkov tako do interesov same uprave kot tudi interesov posameznika. Zamuda je lahko posledica nezadostnih resursov ali pomanjkanja politične odločnosti. Pogosto pa je združeno z neučinkovitostjo in nesposobnostjo državnih uradnikov. Pravila lahko lajšajo problem z določanjem jasnega časa, v katerem morajo biti stvari opravljene. Rekrutiranje državnih uradnikov in stalni trening le-teh lahko zreducira nesposobnost znotraj sistema uprave in popravi delo državnih uradnikov na delo, ki temelji na zanesljivosti.

Profesionalizem in profesionalna integriteta v državni upravi okrepita idejo o zanesljivosti in predvidljivosti javne uprave. Profesionalna integriteta državne uprave je odvisna od nepristranskosti in profesionalne neodvisnosti. Nepristranskost se nanaša na odsotnost pristranskosti. V domeni javne uprave, pristranskost pomeni nagnjenost v korist posebnega rezultata pri ocenitvi določene situacije, kar povzroči krivično ali nepravično škodo za generalne interese oz. za pravice drugih udeleženih strank. Izguba profesionalne neodvisnosti sugerira na uradnika, ki ne vadi neodvisnosti pri odločanju in presojanju. Podkupovanje, pritisk, nasilje, nekontrolirane politične ambicije in pretirana želja po napredovanju so pogosti primeri izgube neodvisnosti. Podkupovanje kot rezultat v izgubi t.i. neodvisnosti o pridobivanju nezakonitega profita, pritisk, nasilje povzroči izgubo neodvisnosti zaradi strahu, politične ambicije ali profesionalna požrešnost lahko pripelje državne uradnike do prilizovanja in do slepega podrejanja superiornosti. Državni uradnik katerega rekrutacija in napredovanje načeloma temelji na politični patronanci je veliko bolj verjetno, da ovira

profesionalno integriteto kot pa sistem, ki temelji na vrednostih, odlikah. Sistem državnih uradnikov, kjer imajo državni uradniki določena pravila, njihova pravica do napredovanja, jasno določa njihove pravice in dolžnosti in zagotavljanje pravične in sorazmerne stopnje zaslужka (javno odkrije in dobro regulira) in smislu disciplinske skrbi, naredi državne uslužbence manj ranljive na korupcijo, nasilje in prilizovanje. Vendar pa moramo vseeno poudariti, da neodvisnost državnih uradnikov ne pomeni absolutno pravico do svobodne sodbe ali mnenja. Potrebno je, da obstaja neko ravnovesje med stopnjo neodvisnosti in med lojalnostjo veljavnega vodstva (Sigma, 1999/27: 11).

## 8.2 Odprtost in transparentnost

Odprtost sugerira, da je uprava dostopna zunanji kontroli, medtem ko transparentnost sugerira da je lahko »seen through« za namen kontrole in nadzora. Odprtost in transparentnost dovoljujeta, da vsakdo ki se ga delovanje uprave dotika ve na osnovi česa. Kot glavno pravilo, bi moralo biti vodilo uprave transparentnost in odprtost. Le izjemoma naj bi bile zadeve zaupne, kot so tiste ki se resnično nanašajo na zadeve državne varnosti ali podobnih sklopov. Prav tako, naj ne bi bili osebni podatki razkriti tretjim osebam. V praksi samo nekatere zadeve zadevajo državno varnost. Javna oblast se nagiba k navedbi zadev, ki so zaupne, bolj pogosto kot je dejansko potrebno.

Odprtost in transparentnost v javni upravi služita določenemu namenu. Na eni strani varujeta javni interes z reduciranjem verjetnosti korupcije in »maladministracije«. Po drugi strani pa sta bistvena za varovanje individualnih pravic, ko zagotavljata vzroke za upravne odločitve in posledično pomagata zainteresirani stranki pri pravici do pritožbe. Kar nekaj praktičnih aplikacij teh načel obstaja v upravi. Upravno delovanje mora biti motivirano in predpisano, da lahko predstavlja kompetentno avtoriteto. Javni registri morajo biti dostopni širši javnosti. Zastopniki avtoritete se morajo navadno identificirati javnosti. Praktično pomembno za uporabo odprtosti je obligacija javnih oblasti, da omogočijo vzroke, na katerih sloni njihova odločitev. Delovanje uprave ali odločitev morata biti opremljena z »statement of reasons«. Ta izjava zagotavlja sklepanje, ki sledi upravi pri oblikovanju njihovih odločitev in kaže na konsistenco med dejstvi in kako so ta dejstva in dokazi na katerih slonijo dejstva ter pravno opravičevanje, uporabni. Izjava razlogov je nadvse pomembna kadar je prošnja zainteresirane stranke zavrnjena.<sup>49</sup> Kaj vse sestavlja sklop zadostnih razlogov je vedno težko vprašanje in je hkrati večkrat predloženo sodišču, da poišče rešitev. Pomembna točka je, da mora izjava razlogov izraziti dovolj močno opravičilo, da onemogoči zainteresirani stranki

---

<sup>49</sup> V takšnem primeru nam poda izjava razlogov vzrok zakaj je prišlo do zavrnitve prošnje, dokazov in argumentov zainteresiranih strank (e).

pritožbo napram upravnim odločitvam. Predpisati motiv za sprejem upravne odločitve je instrument nadvse pomemben za odprtost, transparentnost in odgovornost (Sigma, 1999/27: 11-12).

### 8.3 Odgovornost

Na splošno pomeni odgovornost, da mora oseba ali oblast obrazložiti in opravičiti svoja dejanja drug drugemu. Kar v upravi pomeni, da naj bi bilo administrativno telo odgovorno za svoja dejanja drugi administrativni, sodni in legislativni oblasti. Odgovornost ravno tako zahteva, da naj ne bi nobena druga oblast bila izvzeta natančni oceni drugih, kar pa je lahko ocena sodišč, pritožba na višje administrativno telo, preiskava ombudsmana, inšpekcija posebne komisije in seveda med drugim, ocena parlamentarnega telesa. Odgovornost je instrument, ki nam pokaže ali so načela kot so zakonitost, transparentnost, nepristranskost-pravičnost dejansko spoštovana. Je tudi bistvena za zajamčevanje učinkovitosti, uspešnosti, zanesljivosti in predvidljivosti uprave. Praktična karakteristika odgovornosti v domeni uprave je da je zasigurana preko kompleksnega področja čisto normalnih procedur. Ne gre za abstraktnost temveč za čisto jasno, pravno deifinirano materijo skozi področje procedur. Materija na katero se računa ima predvsem za opraviti s tem, kako dobro so načela, vključena v upravo, dejansko spoštovana s strani državnih uradnikov in javne oblasti na eni strani in kako so postopki za oblikovanje odločitev uprave dejansko upoštevani, na drugi strani. Nadzor je potreben že zato, da se omogoči odgovorno upravo, da se omogoči pravilno uporabo pristojnosti s strani upravnih organov in da se upoštevajo in uporabljajo predpisani postopki. Institucije in mehanizmi nadzora<sup>50</sup> kontrolirajo in nadzorujejo delovanje uradnikov uprave. Sam smisel nadzora je ugotoviti ali se naloge in delovanje uprave izvaja s strani upravnih organov učinkovito, uspešno v primernem času in v skladu z načeli in postopki (Sigma, 1999/27: 13).<sup>51</sup>

Nobeno drugo sodobno telo ali institucija nima toliko različnih načinov nadzora in kontrole kot uprava. To dejstvo nam podaja vtis o pomembnosti in delikatnosti vloge državnih uradnikov, ki jo le ti igrajo v moderni demokratični družbi.

---

<sup>50</sup> Instituti nadzora se pojavljajo v različnih formah: sodišča, tožilec, ombudsman, notranja in zunanja revizija, inšpektorji, parlamentarno telo, mediji, itd.

<sup>51</sup> Gre dejansko za izvajanje načela »administration through law«, kar je pomembno za varovanje tako javnega interesa kot pravic posameznika.

## 8.4 Učinkovitost in uspešnost

Specifičen del odgovornosti se nanaša na učinkovitost in uspešnost dejanj javne uprave. Spoznanje učinkovitosti, kot pomembno vrednoto javne uprave in državne službe, je sorazmerno novo. Ko je pred časom postala država producent javnih uslug je ideja produktivnosti prodrla v javno upravo. Učinkovitost je karakteristične in upravljalne vrednosti, ki obstaja v bistvu zaradi vzdrževanja dobrega razmerja med resursom zaposlovanja in znanja. Sorodna vrednost je uspešnost, ki je v svojem bistvu pomembna v smeri, da je delovanje in nastop javne uprave uspešen pri zasledovanju danih ciljev in reševanju javnih problemov in ugotavljanju kako dobro so odločitve sprejete oz. izvedene s strani javne uprave in državnih uslužbencev. V zadnjem času so v Zahodno Evropskih državah učinkovitost in uspešnost varno spravljene v Ustave (poleg klasičnih načel kot so: zakonitost, transparentnost, itd.). Za učinkovitost kot vodilno vrednoto je mogoče misliti, da je v konfliktu z načelom zakonitosti in »due procedure« kot političnima in demokratičnima vrednotama. Javni managerji pogosto vidijo v pravnih procedurah neko omejitev, sovražnika do učinkovitosti. Sledenje predpisanim postopkom je lahko v nasprotju z ekonomičnostjo in lahko posledično vpliva na razmerje med stroški in outputi javnega delovanja. Ta konflikt poraja celo vrsto vprašanj. Številne institucionalne in zakonite rešitve poskušajo obrniti to kontradiktornost. Med institucionalnimi je vredno omeniti proces transferja produktivnih aktivnosti k privatnemu sektorju »via contracting-out«, pri tem pa vzdrževati za javno upravo vlogo policy-making in nadzora nad pogodbo. Uzakonitev širokega in kompleksnega sistema pravil o javnem preskrbovanju se je razvila kot del javne uprave. Direktiva EC o javnem preskrbovanju se je pokazala kot pomemben vir homogenizacije načel po celi Evropi. Zakonodaja EC ravno tako kliče k učinkoviti administraciji, zlasti z obzirom na uporabo direktiv in pravil Unije. Navedena je neke vrste prisila držav članic k modifikaciji nekaterih domačih organizacijskih in administrativnih struktur in ureditev postopkov sprejemanja odločitev z namenom doseči učinkovitost in uspešnost in na splošno zagotoviti učinkovito kooperacijo z institucijami Unije (Sigma, 1999/27: 13-14).

## 9 SPREMINJANJE NAČEL JAVNE UPRAVE

Dobra praksa upravljanja je koncept, ki je pred kratkim prišel v vsakdanjo, običajno rabo v politični znanosti, javni upravi in še bolj natančno razvoj managementa. Razvidno je, da termini kot so demokracija, civilna družba, participacija, človekove pravice in družben in vzdržljiv razvoj so bili v zadnjem desetletju tesno povezani z reformo javnega sektorja. Pojavljajo se tudi določene perspektive v zvezi z vladanjem in sicer:

- razmerje med vlado in trgom;
- razmerje med vlado in državljani;
- razmerje med vlado in privatnim sektorjem;
- razmerje med voljenimi in imenovanimi javnimi uslužbenci;
- razmerje med izvršilno in zakonodajno vejo;
- razmerje med državo in mednarodnimi institucijami.

Pri analiziranju teh perspektiv je veliko izvrševalec novega upravljanja javnega sektorja in teoretikov iz različnih akademskih institucij in institucij javne uprave prišlo do številnih procedur in procesov preko katerih se lahko doseže dobro vladanje in so hkrati tudi definirali načela, predpostavke, ki lahko podprejo dobro vladanje. Različne perspektive, načela in praksa so bili subjekti nemalo katere mednarodne konference o tem kako definirati boljše upravljanje. Predsednik vlade Malezije, Dr. Mahathir Mohamed, je definiral dobro upravljanje kot vajo ekonomskih, političnih in dejavnikov javne uprave za upravljanje zadev državnega pomena. To vsebuje kompleks vseh mehanizmov, procesov, odnosov in institucij skozi katere se državljani dotikajo javnega življenja. Nadalje je tudi poudaril, da trenutno stanje kaže, da uprava ni več poglobljena domena države. Številna telesa, skoraj samo imenovana, sedaj zahtevajo vlogo pri upravljanju posamezne države. Ministrski simpozij OECDja o prihodnosti javne uprave, ki je bil v Parizu, marca leta 1996, je definiral dobro upravljanje kot v okviru odnosov. To zajema mnogo več kot samo javno upravo in odnose, metode in instrumente odnosov med upravo in državljani kot posamezniki in kot del institucij npr. političnih strank, interesnih skupin in medijev. Kot koncept, upravljanje presega javni management z bolj fundamentalnim vprašanjem kako lahko v moderni družbi demokracija pomaga pri reševanju problemov, s katerimi se soočajo. Darovalci ali/ozioroma multilateralne agencije so prevzele vodilno vlogo pri definiranju dobrega upravljanja (Commonwealth Secretariat: 2000, 1-2). Jasno je, da definicije dobrega upravljanja varirajo od ene organizacije do druge, vendar pa ideje in fokus na določene elemente ostajajo isti. Tako Svetovna banka podaja poudarek na ekonomske in socialne resurse, OECD poudarja človekove pravice, demokracijo in zakonitost upravljanja, UNDP pa razvoj človeštva, izločitev



revščine in javna uprava. Dobro upravljanje je tako samo po sebi cilj in namen. Je tako najvišje stanje razvoja in management nacionalnih zadev. Dobro je, da demokratična oblika upravljanja dobi svoje mesto, da se ljudje udeležujejo in prispevajo pri tem, da so del samega procesa sprejemanja odločitev, da so usluge uprave učinkovite, da so človekove pravice upoštewane in da je sama uprava transparentna, uspešna in produktivna. Sam koncept lahko imamo tudi kot sredstvo za prispevanje k ekonomski rasti, razvoju človeštva in socialni pravičnosti. Dobro upravljanje kot koncept bo uporabljeno v kontekstu reforme javne uprave oziroma paradigme novega javnega managementa. Okvir administrativne reforme je uporabljen kot sredstvo za sodobne zadeve kot so institucionalni razvoj, grajenje zmogljivosti, decentralizma moči in avtoritete, odnosov med politiki in imenovanimi uradniki, koordinacija in vloga ki vodi k igri uprave pri promociji dobrega upravljanja. Dobro upravljanje, prakso dobrega upravljanja dosežemo z definiranjem naslednjih karakteristik in prakse slabega upravljanja:

- neuspeh pri določanju natančne razlike med tem kaj je javno in kaj privatno;
- neuspeh pri določanju okvira prava, obnašanja uprave in rule of law;
- pretirana pravila in predpisov, ki ovirajo funkcije trga;
- prioritete, ki so nedosledne z razvojem in s tem prinašajo napačno alokacijo resursov;
- netransparentno sprejemanje odločitev;
- pomanjkanje zakonov dirigiranja, upravljanja državnih zadev;
- pomanjkanje natančno določenih političnih domnev.

Pomanjkanje dobrega upravljanja se je dokazalo kot škodljivo pri pravilnem vmešavanju vloge uprave. Programi olajšanja revščine in ohranjanja narave kot primer, so lahko čisto spodkopani zaradi pomanjkanja uspešnosti uprave, korupcije in zaradi prevlade elite v službah javne uprave. Fond namenjen revnim se tako nameni v korist posebnih interesnih skupin in tako imajo revni nezadosten dostop do zakonitih zdravil. Korupcija je torej tudi eden izmed elementov, ki onemogoča upravi opravljanje njenih nalog učinkovito. Podkupovanje in nepotizem pohabita upravo. Dobro upravljanje lahko sprejemamo tudi kot neke vrste razvojni program. Pravilni management javne uprave kot instrument države, je sam po sebi pospeševalec v procesu razvoja. Javna uprava kot disciplina in kot profesija prispeva k razvojnemu procesu upravnega procesa, ki zagotavlja uprave usluge javnosti. Izkušnje so pokazale, da zagotavljanje upravnih služb je postalo zelo kompleksno, morebiti zato, ker so zadeve javne politike postale vse bolj mednarodne in vključujejo tudi vlagatelje. Meja med formulacijo politike in managementom je postala zelo zatemnjena, saj so tako managerji kot ustvarjalci politik medsebojno povezani. Privatni sektor in civilna družba igrata zelo pomembno vlogo v upravnih zadevah. V managementu je vedno več pristojnosti prenesenih in podanih na managerje in s tem se jih vzpodbuja k tveganju in hkrati k prevzemanju

odgovornosti za lastna dejanja. Managerji so ravno tako v precepu med novimi zahtevami in med tradicionalnim kontrolnim sistemom. Tu je več poudarka na zmogljivosti, sposobnosti in doseganju ciljev z omejenimi sredstvi. Javni management je postal v sedanjem času bolj kompleksen kot kadarkoli dosedaj. Sam razvojni proces je narejen zelo kompleksno z značilnosti upravne odličnosti v službah uprave določeno predanost vrednotam, daje velike poudarke na usluge strankam in državljanom; predanost pojmu javnih služb; sodelovalen pristop k vodenju in pragmatičen pristop k spremembam. Upošteva te značilnosti upravne odličnosti, javni management ni viden več kot samostojna aktivnost, temveč je zelo povezana z ekonomskimi predstavami glavnega toka političnega poslovanja. Globalni pritiski h kooperaciji in tekmovanju, povečana pričakovanja državljanov in potreba k znižanju javnega deficita so dejavniki ki so spremenili način upravljanje države. Kot rezultat teh tako notranjih kot zunanjih pritiskov je prišlo do sprejema reform javne uprave, ki so namenjene ne samo kot rešitev temveč tudi kot razvojni proces.

Medtem ko lahko rečemo, da ni nekega najboljšega načina, recepta s katerim bi lahko dosegli najboljšo upravo, vendar pa so sledeči elementi najpogostejši način: učinkovitost, transparentnost, kljubovanje korupciji, participacija uprave in usposobitev legalnega okvira.

### **UČINKOVITOST**

Učinkovitost je definirana kot odgovornost voljenih ali imenovanih posameznikov ali organizacij »obsojenih« z političnim mandatom, ki odgovarjajo za svoja dejanja in odločitve javnosti.

### **TRANSPARENTNOST**

Je široko definirana kot javno znanje o politiki uprave in zaupanje v njene namene.

### **KLJUBOVANJE KORUPCIJI**

Korupcija je definirana kot zloraba javne uprave oziroma javnega zaupanja za privatne namene. Sama definicija povzema večino pomena korupcije tako v javnem kot zasebnem sektorju. Kljubovanje korupciji je ključni element pri doseganju dobrega vladanja. Korupcija se jasno pokaže bodisi kot individualna, organizacijska ali institucionalna. V okviru države se korupcija nanaša na predvsem na kriminalna dejanja oziroma katerakoli nezakonito vodenje s strani vladnih organizacij oziroma s strani uradnikov teh organizacij, ki delujejo v okviru svojega delovnega mesta. Skromno vladanje in korupcija sta glavni sili pri zasledovanju

ekonomskega napredovanja<sup>52</sup>. Posledice korupcije se v javnem sektorju kažejo kot šibkost v javni upravi pri naklonjenosti poštenosti javnih uslužbencev in nezadostni nadzorni funkciji vlade. Korupcija tudi spodkopava avtoriteto in učinkovitost javnih institucij. Izpopolnitev učinkovitosti in transparentnosti ekonomske politike in administrativnih reform lahko prispevajo k boju proti korupciji in hkrati povišuje dobro vladanje (Commonwealth Secretariat: 2000, 8).

### **KATERI SO GLAVNI AKTERJI PRI PROMOCIJI DOBREGA UPAVLJANJA**

Trije glavni akterji so tisti, ki pripomorejo k dobremu upravljanju: država, privatni sektor in civilna družba.

---

<sup>52</sup> Primer: višja prisotnost podkupovanja povišuje stroške raziskovalnih vladnih programov in povzroči ustvarjanje zalege.

## 10 PRIPOROČILA IN DOBRE PRAKSE EVROPSKE UNIJE PO MODERNIZACIJI UPRAVNEGA SISTEMA

S 1. majem 2004 se Slovenija uvršča v krog tedaj 25 polnopravnih držav članic Evropske unije. Za slovensko gospodarstvo in enako za javni sektor pomeni pridružitve evropski družini hkrati priložnost in nevarnost. Priložnost predvsem za nadaljnji napredek in nevarnost v smislu sposobnosti dohitevanja evropskega tempa in stopnje konkurenčnosti. Za slovensko javno upravo naj bi glede na dosedanje sodelovanje v evropskem upravnem prostoru formalna umestitev v srednjeevropski prostor predstavljala predvsem možnosti še večjega pretoka idej za modernizacijo.

Pojem evropskega upravnega prostora, v katerem Slovenija želi in mora delovati, se je začel sicer pojavljati v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Glede na zelo majhen delež pravnega reda Evropskih skupnosti, ki bi se nanašal neposredno na javno upravo, se je izoblikoval t. i. neformalni evropski pravni red v obliki minimalnih standardov, potrebnih za učinkovito implementacijo *acquisa*<sup>53</sup>. Evropski upravni prostor ne pomeni iste zakonodaje na področju javne uprave, temveč upoštevanje vsem upravam skupnih načel. Kot tak torej ni cilj evropske integracije sam po sebi, temveč mehanizem njenega optimalnega učinkovanja napram uporabnikov javnih storitev nacionalnih in evropske uprave. Za razvoj kakovosti oz. odličnosti v upravi je pomembno, da se ob tradicionalnem spoštovanju zakonitosti in varstvu javne koristi eksplicitno pojavljata tudi principa učinkovitosti in uspešnosti. Pojem učinkovitosti naj bi zajemal predvsem gospodarnost pri uporabi javnih virov (uslužbenci, posebej znanje, finance, informacijska tehnologija, oprema idr.); uspešnost pa zadeva doseganje ciljev javnih politik.

Na podlagi načel uspešnosti in učinkovitosti se upravljanje in spodbujanje kakovosti v upravi na evropski ravni šteje kot ena izmed skupnih dejavnosti, kar se med drugim izraža v delovanju posebne delovne skupine Innovative Public Services Group (IPSG). Ta skupina je ena izmed štirih delovnih skupin, ki delujejo pod pokroviteljstvom ministrov in generalnih direktorjev držav članic EU in pristopnic, pristojnih za upravo, pod skupnim nazivom Evropska mreža za javno upravo (angl. *EPAN – European Public Administration Network*).

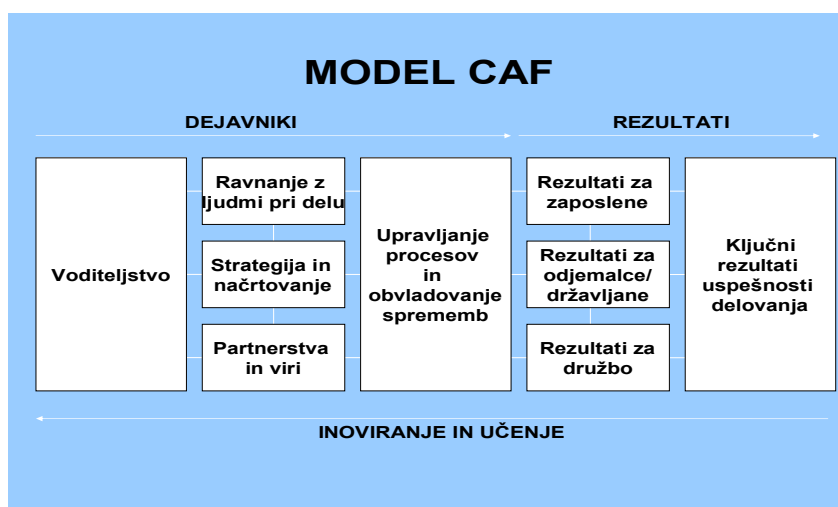
---

<sup>53</sup> Pravni red Evropskih skupnosti (*acquis communautaire*) je zbir za članice neposredno veljavnih primarnih in sekundarnih pravnih aktov (ustanovne pogodbe, regulative/uredbe, direktive/smernice, odločbe itd.), ki skupaj s splošnimi pravnimi načeli, mednarodnim pravom, sodno prakso, običaji in pravno znanostjo podajajo pravni okvir delovanja v ES in EU.

Delo IPŠG se nanaša na kakovost v njeni osnovni definiciji, ki izhaja iz odnosa med upravo in njenimi odjemalci. V zadnjih petih letih delovanja se je skupina posvečala predvsem razvoju Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (model CAF, angl. *Common Assessment Framework*), organizaciji konferenc o kakovosti v evropskih javnih upravah in instrumentom za primerjanje (angl. *benchmarking*).

Model CAF je nastal kot odziv na potrebe organizacij javnega sektorja, ki so želele oblikovati sebi prirejen model, ki upošteva posebnosti dela v tem sektorju (vezanost na politiko, servisna dejavnost, usmerjenost k odjemalcem, nefinančni rezultati dela). Zato je skupina strokovnjakov iz uprav držav članic EU in predstavnikov Visoke šole za upravo iz Speyerja ter Evropskega inštituta za javno upravo (EIPA) iz Maastrichta v letih 1998-2000 razvila skupni ocenjevalni okvir, model CAF. Ta temelji na modelu odličnosti EFQM,<sup>54</sup> pri čemer upošteva zlasti vpliv politike na strokovno delo v upravi, procesni način dela, usmerjenost k uporabnikom in nefinančne rezultate uspešnosti delovanja. Ključni namen modela CAF je opredelitev prednostnih področij izboljšav glede na potrebe in pričakovanja udeleženih strani (angl. *stakeholders*), pri čemer model predhodno implicira opredelitev poslovnih procesov. V bistvu gre za vprašalnik za samoocenjevanje s 27 podrobnimi vprašanji o organizaciji, ki so povezana v devet osnovnih meril. Skozi vsa ta vprašanja in merila se zaobjame trenutno uspešnost organizacije na vseh poljih njenega delovanja, kar pomeni osnovo za oblikovanje akcijskega načrta izboljšav. Vseobsežnost 9 meril in 27 podmeril, ki jih povezujeta elementa učenja in inoviranja, izkazuje osnovna shema modela (slika 1):

Slika 1: Struktura Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)



<sup>54</sup> Model CAF je uradno priznan tudi v sistemu EFQM kot prva stopnica k razvoju odličnosti (angl. »commitment to excellence«).

Model CAF je v borih dveh letih uporabilo okoli 400 organizacij, med njimi dobra tretjina organov javne uprave, zato je bila oktobra 2002 predstavljena izboljšana različica vprašalnika. Danes je v bazi podatkov Evropskega inštituta za javno upravo približno 200 organizacij javne uprave, od tega 11 slovenskih; skupno je uporabnikov na evropski ravni okoli 500 (največ iz Belgije, Avstrije, Nemčije, Italije itd.), v Sloveniji pa skoraj 30.

Bistvena značilnost modela CAF je tudi metoda dela, saj gre za samoocenjevanje. Pri tem naj bi se gradila organizacijska kultura, saj v samoocenjevanju sodelujejo predstavniki vseh skupin zaposlenih, kar močno poveča stopnjo informiranja in komuniciranja v organizaciji. Pri tem izhaja model CAF iz prepričanja, da o organizaciji največ vedo zaposleni v njej, hkrati pa jih motivira pri prizadevanju za stalne izboljšave. Ocenjevanje poteka po šeststopenjski lestvici, v kateri je vgrajen Demingov PDCA cikel (P- plan, D- do, C-check, A-act).

### **10.1 Evropska CAF konferenca**

Z namenom pretoka dobrih praks in novih idej se je zaradi velikega števila uporabnikov modela CAF Italija kot predsednica EU v drugi polovici leta 2003 odločila organizirati prvo (vse)evropsko CAF konferenco, ki je bila v Rimu od 17. do 18. novembra 2003 z okoli 150 udeleženci iz 28 držav.<sup>55</sup> Konferenca je potekala pod nazivom »*European CAF Event – Self-Assessment and Beyond*«, da bi poudarili, da ocenjevanje ni samo sebi namen, temveč mu sledijo nadaljnji koraki. Kot osnovni cilji konference so bili opredeljeni izmenjava izkušenj pri uporabi modela CAF, razumevanje pogojev, pri katerih je uporaba modela CAF optimalna, definiranje nacionalnih strategij pri promociji modela CAF in razprava o prihodnosti modela. Rimska konferenca je bila namenjena tako promotorjem modela CAF kot samim uporabnikom. Posebna vrednost konference je bila po oceni udeležencev v tem, da je prikazala konkretne dobre in malo manj dobre prakse, uspehe in težave, s katerimi se organizacije soočajo v praksi; prikazala je torej tako svetle kot običajno bolj skrite plati razvoja odličnosti v upravi.

Vsebinski program konference je pripravila IPSG, večinoma so kot predavatelji sodelovali kar člani te skupine. Končni program je določila Italija; tehnično pa je konferenco organizirala

---

<sup>55</sup> Pri tem je treba opozoriti, da je bila prva konferenca, posvečena modelu CAF, v mednarodnem merilu organizirana na Slovaškem konec septembra 2003, vendar so na njej sodelovale le države pristopnice oz. kandidatke za vstop v EU (Slovaška, Češka, Slovenija, pa tudi predstavniki EFQM idr.). Kljub tej omejitvi je bila konferenca zanimiva, ker je potrdila veliko željo in konkretne ukrepe nekoč tranzicijskih držav po izrednem napredku v razvoju kakovosti uprav, tako navznoter kot napram odjemalcem.

italijanska agencija za javno upravo Formez. Udeležence je uvodoma pozdravil generalni direktor za javno upravo Italije g. Carlo d'Orta, ob zaključku pa je povzetke konference oblikovala ga. Pia Marconi, direktorica Urada za inovacije v javni upravi.

Program je bil sestavljen tako, da se je prvi in drugi dan konference začel in zaključil s plenarnim zasedanjem. Posebno pozornost je pritegnila raziskava EIPA o uporabi modela CAF v evropskih upravah, ki posamezna vprašanja podrobneje predstavlja na več kot 90 straneh študije. Splošne ugotovitve so bile:

- model CAF v nekaterih državah podpirajo na nacionalni ravni, drugod ne, kar posledično pomeni tudi različno stopnjo sredstev, namenjenih promociji in širitvi modela CAF, pa tudi različno število ljudi, ki skrbijo za razvoj in uporabo modela CAF v lastnih upravah; kot dobro prakso lahko definiramo nacionalno podporo, ki pa usklajeno skrbi za uravnotežen razvoj različnih orodij TQM,<sup>56</sup>
- med 500 uporabniki jih je največ iz Belgije, Avstrije, Nemčije in Italije, med prihajajočimi članicami EU pa iz Slovenije,<sup>57</sup> od tega je približno tretjina organizacij na centralni ravni, slaba petina na regionalni in močna tretjina na lokalni ravni,
- za optimalne učinke modela CAF je nujna iskrenost namenov,
- pri razvoju odličnosti v upravi je nujna podpora najvišjega vodstva organizacije, ki pa naj v neposrednem ocenjevanju ne sodeluje,
- optimalna ocenjevalna skupina sestavlja 7-15 članov, vendar naj bi o ocenjevanju po modelu CAF in nameri izboljšanja vedeli vsi zaposleni,
- kot dobra praksa se je pokazala večkratna uporaba modela CAF v isti organizaciji z eno do dvoletnim zamikom,
- večje težave so bile v praksi zlasti pri nedosledni podpori vodstva, pri doseganju soglasja med ocenjevalci in njihovi dodatni obremenitvi ob rednem delu, pa tudi glede interpretacije nekaterih meril oz. ocenjevalne lestvice v sklopu modela samega,
- zaključki samoocene so lahko vključeni v različne programe dela in akcijske načrte izboljšav,

---

<sup>56</sup> Total quality Management (TQM) je filozofija managementa, ki išče kako integrirati vse funkcije organizacije (trg, finance, inženiring, storitve uporabnikom, ...) z osredotočanjem na potrebe uporabnikov in objektivne zmožnosti organizacije. Gre za pristop managementa, ki ima svoje korenine v letu 1950 in je počasi postal bolj popularen v letih 1980. TQM je opis kulture, obnašanja in organizacije neke družbe, ki si prizadeva zagotoviti potrošnikom produkte in storitve, ki zadovoljijo potrebe le teh. gre za metodo pri kateri so lahko management in zaposleni vključeni v kontinuiteto izboljšav produktov in storitev.

<sup>57</sup> Raziskava se je osredotočila le na uporabo modela CAF, ne pa npr. modela odličnosti EFQM, čeprav gre za izjemno sorodnost. Zato bi celosten pregled uporabe orodij odličnosti pokazal veliko intenziteto uporabe teh modelov tudi na Danskem, Nizozemskem in drugod, kjer EFQM bistveno prednjači pred CAF tudi v javni upravi.

- morda je najbolj izrazita dodana vrednost uporabe modela CAF v izboljšanju komunikacije med zaposlenimi v organizaciji.

Dosežen je bil ključni pričakovan rezultat, to je oblikovanje splošnih smernic in priporočil za nadaljnjo implementacijo modela CAF v Evropi. Zaradi uspeha konference bo IPSEG preučila možnosti stalne bienalne CAF konference, katere cilj bi bil krepitev sodelovanja med promotorji kakovosti v javnih upravah držav EU. Posebno pozornost bodo predsedstva EU (v letu 2004 sprva Irsko) posvetila tudi spremljanju izvajanja zaključkov z rimske CAF konference.

## **10.2 Posamezne ugotovitve in priporočila z evropske CAF konference**

Po posameznih panelih se je razpravljalo o dobrih praksah in trendih razvoja modela CAF, pri čemer so bili sprejeti naslednji zaključki:

### **➤ Nacionalne strategije za implementacijo modela CAF**

Na nacionalni ravni je podpora modelu CAF različna, običajno je najbolj smiselna vključitev v splošno strategijo modernizacije uprave. Na evropski ravni naj kot center za podporo in promocijo deluje EIPA (zlasti kot baza za izmenjavo dobrih praks in kot center usposabljanje izvajalcev delavnic). Pri sami implementaciji modela CAF je najbolj uspešen vzporeden pristop od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol, vendar model CAF ne doseže ciljev, če je predpisan, obligatoren, kar velja za celoten sistem upravljanja kakovosti. Model CAF je treba promovirati kot eno izmed orodij za spodbujanje razvoja odličnosti v upravi. Pri sami uporabi modela CAF je ključna politična podpora modelu tako v upravi kot celoti, kot v posameznih organizacijah s strani najvišjega vodstva organizacije. V nekaterih državah se promocije in širjenja lotevajo s pomočjo tehničnih agencij ali fakultet in podobnih pooblaščenih institucij (npr. Italija, Nemčija, Finska).

### **➤ Samoocenjevanje: dobljene izkušnje**

Pri ocenjevanju je pomembna ocenjevalna lestvica, ki zagotavlja logične zaključke o uspešnosti organizacije; brez nje bi bil sam proces premalo strukturiran, je pa možen. Za pravilno (metodološko) ocenjevanje, ki je pogoj za verodostojne vsebinske rezultate, je usposabljanje idealni pristop. Samoocena ima velik pomen za razvoj organizacijske kulture v smislu povečane komunikacije med zaposlenimi. Vloga vodstva je zelo pomembna zaradi podpore, vendar je večinoma bolje, da vrhovni vodja ni član ocenjevalne skupine, da je razprava bolj legitimna. Pri ocenjevanju je potrebna določena mera samokritike. Z vidika prihodnosti modela CAF je priporočljiva zaporedna trikratna ocena (torej uporaba modela



CAF nekako 3-6 let), kasneje so organizacije običajno tako napredne, da preidejo na bolj zahtevna orodja, kot je npr. EFQM. Za benchmarking je veliko interesa na nacionalni ravni, ne pa toliko mednarodno.

➤ **Model CAF kot prvi korak na poti k celovitemu obvladovanju kakovosti (TQM)**

Priporočljiva je večkratna uporaba modela CAF, saj je tako viden napredek, pa tudi postopek ocenjevanja postane bolj verodostojen. Za merodajne rezultate je potrebno posebno usposabljanje za ocenjevalce in njihova čim večja izkušnost. Samoocena je namenjena predvsem diagnozi stanja organizacije, kar je smiselno na letni bazi, medtem ko je zunanja ocena potrebna pri primerjanju in nagrajevanju. CAF je idealen predvsem kot sredstvo strateškega načrtovanja. Po uporabi modela CAF je smotrna vzporedna uporaba drugih orodij za podporo dnevnomu menedžmentu, kot so uravnoteženi kazalniki (angl. Balanced Scorecards), ISO idr. Zanimivo je, da je opaziti v praksi pri uporabi različnih orodij večsmerne poti. Tako se nekatere organizacije odločajo za razvoj odličnosti z modelom CAF kot prvim korakom, ki ga nadgrajujejo s kombinacijo standarda ISO ali sistema uravnoteženih kazalnikov. Ni redko, da se javne organizacije, imetnice certifikata ISO, lotijo nadgradnje svojega sistema kakovosti prek modela CAF kot drugega koraka. Večkrat je bilo zaznati tudi ambiciozne poskuse uvajanja odličnosti po modelu EFQM, pa je bilo v prvi fazi to prezahteven zalogaj in se je organizacija obrnila na model CAF kot vmesno stopničko, preden so ponovno poskusili z EFQM. Možno je torej vse, kar ustreza potrebam in zmožnostim posamezne organizacije.

➤ **Razmerje med modelom CAF in drugimi TQM orodji**

Model CAF je priznan v EFQM kot stopnja predanosti k odličnosti; dvojni razvoj infrastrukture za podporo tako verjetno ni smiseln. Idealna je kombinacija modela CAF in sistema uravnoteženih kazalnikov, kar je kot izjemen primer prikazala mestna uprava Dunaja z razvojem vrste kazalnikov in spodbujevalcev razvoja kakovosti oz. odličnosti. Zanimiva je bila tudi ugotovitev, da modeli odličnosti v bistvu organizaciji odpirajo vprašanja, medtem ko ji standardi zagotavljanja kakovosti podajajo odgovore.

Model CAF se je začel v Sloveniji uvajati v začetku leta 2002 pod okriljem medresorske delovne skupine. S trenutno skoraj 30 samoocenami je Slovenija z vidika izkušenj in prizadevanja po izboljšanju verodostojna partnerica evropskim državam. Seveda pa je stopiti na pot odličnosti nikoli končana zgodba, zato bo slovenska skupina za uvajanje in promocijo modela CAF s svojim delom nadaljevala v skladu z navedenimi zaključki z rimske konference. Nadaljnje dejavnosti temeljijo na Strategiji nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, ki jo je Vlada RS sprejela julija 2003. V sklopu te strategije je

razvoju kakovosti oz. odličnosti namenjeno posebno poglavje, ki izhaja iz opredelitve kakovosti kot zadovoljitve potreb, zahtev in pričakovanj uporabnikov.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup>[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/KovacOrganizacija.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KovacOrganizacija.doc)

## 11 NAČELA JAVNE UPRAVE PO WARNERJU

Ali sploh obstajajo »načela javne uprave« ali je to izključno in samo fraza, brez prave podlage, ki bi pojem načel javne uprave naredila bolj znanstven in impresiven? Pred nekaj leti je zelo odličen ameriški profesor javne uprave v članku »Pomen načel v javni upravi«, da so do sedaj poskusi, ki bi razglasili taka načela, bili redkokdaj uspešni. Resnično načelo, tako sam pravi, bi moralo biti »hipoteza ustrezno testirana z opazovanji in /ali eksperimentom in bi bilo s tem načelo inteligentno vstavljeno kot vodič dejanja oziroma sredstvo za razumevanje«. Povedano tako, njegova definicija usmerja k zmedi pojasnjevalnega načela in pravila vodenja, ki bi morala biti ločena. Prišel je do zaključka, ki ga je razočaral, in sicer bo potrebno delo raziskovanja načel v javni upravi odločiti na neko obdobje v prihodnosti. Tudi v Angliji se je podoben poskus končal podoben in sicer je bila zaključek, da »ne moremo reči zelo natančno kaj so načela uprave oziroma kaj niso«. Jasno je, da gre za področje, ki za znanost na področju javne uprave ne obeta ravno največ jasnih zaključkov.

Skozi dolgo obdobje javnega Računskega odbora znotraj Spodnjega doma parlamenta v Angliji na primer, se je izoblikoval sistem pravil/načel, ki naj jih uporablja računovodja v sistemu javne uprave. Ugotovljene so bile napake in pomanjkljivosti pri določanju le teh, vendar kljub njihovi veliki pomembnosti pa ne moremo govoriti o načelih, ki pomenijo splošna načela javne uprave. Cilj je najti serijo povzetkov, ki bi razgalila dejstva logičnega upravnega sveta in postavila trdno osnovo za podajanje nadaljnjih razlag.

Dolgi razvoj v Angliji je pripeljal do kristalizacije nekaterih zakonitih življenjskih ciljev in tudi do splošnih načel. Seveda se duh angleške uprave ne more razlikovati od duha angleške zakonodaje. Zelo znana zakonita načela so lahko zelo pogosto prioriteta pri uslužbencih uprave.<sup>59</sup>

Glavna načela javne uprave, po obzirnem mnenju Sir Henry Taylorja, morajo biti relevantna za samo strukturo in delovanje javne uprave. Ravno tako morajo imeti specifično napotitev in ne vsa biti enaka oziroma zelo tesno uporabna z drugimi kot z upravnim načinom življenja. Pri samem študiju in iskanju načel javne uprave smo naleteli tudi na nekaj neodločnosti nekaterih največjih umov javne uprave. Opaženo je bilo, da je nemalokateri avtor se je nerad zavezal k prepričanju, da obstajajo oziroma da naj bi obstajala, resnična načela javne

---

<sup>59</sup> Lat.: *Ubi ius ibi remedium Slo.: Kjer je pravica tam je tudi zdravilo.*

uprave. Takšna skromnost nas pripelje do tega, da so poskusi podajanja izjav z vsebino načel, bili zelo neodločni.

Na podlagi teh uvodnih besed, lahko nadaljujemo z obrazložitvijo naslednjih načel javne uprave.

### **11.1 Načelo politične smeri**

Cilji javne uprave so definirani in avtorizirane s strani politične avtoritete v državi, ki ima moč prisiliti člane družbe, da delujejo in se obnašajo na določen način. V demokraciji je taka prisila podrejena preizkusu načela zakonitosti, kot prvega načela demokratičnega vladanja. Javna uprava služi željam drugih. Ta želja je oblikovana in izražena s strani političnega ustroja in ne upravnega. Nujno potrebno je ločevati oziroma postaviti natančno mejo med individualnimi interesi v upravi od glavnih ciljev. Ustvarjalni del uprave je ravno v transformaciji ene oblike pogojev v družbi v drugo. Zakonodajna oblast, ki je v glavnem odgovorna za take transformacije, je prejšnja po času in superiorna v svoji avtoriteti izvršilni in upravni oblasti, medtem ko je judikatura kasnejša po času pa vendar superiorna tako eni kot drugi oblasti. Javni uslužbenci, ki so zaposleni v javni upravi ne morejo biti povezani v kakršnokoli politično aktivnost. Javni uslužbenci ravno tako ne morejo vstopiti v sodno sfero in postati sodniki, saj sodstvo pomeni zadnjo možnost pri sporih o zadevah, ki so po eni strani tudi lahko v sferi javnih uslužbencev. Odločitve javnih uslužbencev so namreč na pravnem »preizkusu« pri sodnikih. Politika mora biti ločena od uprave, ki se tako lahko koncentrirajo na naloge, ki so ji bile določene saj lahko edino tako ostane brez vpliva politične sfere, ki bi lahko s svojim vmešavanjem pripeljala take in drugačne težave. Smisel tega načela je ločiti, preprečiti vpliv politike na upravo.

### **11.2 Načelo javne odgovornosti**

Delovanje uprave hkrati za seboj potegne tudi odgovornost načelu zakonitosti in s tem tudi družbi skozi zakonodajno vejo oblasti, ki je potemtakem odgovorna izvršilni veji oblasti in odgovorne sodstvu. Javna uprava mora tako biti sigurna v temelj iz katerega izhaja in s tem mora razpolagati z dovolj močnimi dejstvi iz katerih si tako podlago za nadaljnje delovanje ustvari. Posledično temu obstajajo tudi inšpekcije, ki preverjajo delovanje javne uprave. Javna uprava mora tako znati razložiti svoje aktivnosti, kadar se to od nje zahteva. Obstajati mora sistem upravnega obveščanja in hkrati mora obstajati ta dokumentacija, ki bo podkrepila delovanje uprave in njena dejanja. Odgovornost javnosti usmerja delovanje uprave k poenotenju svojih delovanj. Vedno bo težko v upravi pojasnjevati in opravičevati dejanja ki so

namenjena posameznikom in niso splošno razširjena ali namenjena družbi kot celoti. Nepopolnost tega načela pri izvajanju upravnih dejanj predstavljajo elementi bistvenih načel, ki jih je potrebno upoštevati in to so da nikomur se ne sme odvzeti pravico do upravnih dejanj razen v procesu »duo course of law«. Resničnost odgovornosti uprave je evidenčna in razvidna tudi iz podobnosti z drugimi ustavnimi načeli in proceduro in v upravnimi organizacijami po drugih državah. Nikakor ne moremo predvidevati, da v Angliji, kjer upravna in izvršilna oblast delujeta v imenu in za Kralja, da so uslužbenci javne uprave izključeni iz kontrole nad njihovim delovanjem zaradi maxime »Kralj ne more narediti ničesar narobe (rex non peccare)«.

### **11.3 Načelo socialnega pomanjkanja**

Socialno delovanje je nemogoče brez upravnega, kar je potemtakem del ciljev uprave. Odobritev za programe socialne narave, ki so dane s strani zakonodaje v imenu vseh državljanov, se domneva kot odobritev sredstev za izvedbo le teh, skladno z maximo »kdor želi cilj, si želi tudi sredstva«. Vsi stroški in naporji povezani s tem so še vedno manjši v primerjavi s ciljem, ki je dosežen. Zagotavljanje socialne pomeni podpiranje določenih objektivnih standardov javnega zdravstva in blaginje, javna uprava pa ima nalogo, da le to pospešuje in je hkrati tudi podprta pri vseh svojih dejanjih povezanih s tem. Koristi, ki jih zagotavlja javna uprava, niso vedno izmerljive v denarju, saj ni mogoče vedno oceniti z kvantitativnim merjenjem v bistvu kvantitativnih sprememb, ki razlikujejo eno formo družbe od druge, v katero se je spremenila preko organa javne uprave. Javna uprava je avtoritativna in potrebno jo je upoštevati, razen v primeru, kadar pride v nasprotje z zakonitostjo, politično podporo ali pa postane ranljiva pri preverjanju s strani sodstva.

To načelo tudi dopolnjuje test s katerim se umetnost javne uprave v vladnih oddelkih razlikuje od upravne aktivnosti v privatnih organizacijah in skupinah kot so dobrodelne organizacije, prostovoljne organizacije, ki promovirajo posebne človekove ali kulturne interese, profesionalne organizacije in cerkve. Do stopnje, ko bo uprava v teh institucijah koristna, se bodo upoštevala tudi njena načela toliko dolgo dokler bodo uporabne v samem delovanju. Dejstvo, da njene odločitve niso tako splošne in nujno oblastne napram vsem posameznikom ter zakonsko vezane, jih razlikuje od oblastne izvršilne veje in javne uprave. Izvršilna veja ima tako nalogo, ki sloni na javni odgovornosti, oboje z namenom okviriti in podkrepiti pravila in odločitve. Dejstvo je, da javna uprava ne deluje kot poslovni svet, ko prične z promocijo izdelka, reklamami, raziskovanjem trga. Javnost ne rabi biti prepričana na tak način kot v poslovnem svetu, da bi plačala davek, da bi si pridobili dovoljenja za igralnico, etc. Primerno so pozvani k temu in kot sankcija če tega ne storijo, jih čaka kazen. Javna

pravila, ki so v primeru zlorab ali neupoštevanja podkrepjena z kaznijo, so ugotovljeno najboljše sredstvo, ki priskrbi transformacijo v socialno dejanje, če le takšno pravilo uživa dovoljšnjo podporo pri večini oziroma vsaj podporo pri znatni manjšini zaskrbljene javnosti.

Pomembna razlika med poslovno spodbudo in med javno upravo je razvidna že v različnem odnosu napram kvalitativnim vrednotam, ki ne vstopajo v sfero kvantitativnih spoznanj. Odstranitev odpadkov, kot ostankov delovanje industrije je idealen način kako prikazati predmetno načelo. Veliki dimi odpadnih plinov, onesnažena atmosfera, onesnažene reke, v katere so se iztekale ali se celo še iztekajo odplake, predstavljajo veliko socialno zlo, vse dotlej, dokler se javnost ni zbudila. S tem se ja pričel začetek upravnih pravil. Javnost, ki mora plačati stroške tovrstnega zdravljenja okolja in od tega ne pridobiva nikakršnega dobička, razen tistega, kar jim doprinese pozdravljeno okolje. Pa vendar ravno ta doprinos pomeni zelo veliko socialno vrednost, ki pa nikakor ne more biti merjenja z denarjem. Naravno nujno je, da je popolnoma jasno, kakšen namen mora uprava obdržati in če teh možnosti nima je jasno, da si mora tak namen zagotoviti sama. Tako močna je kompleksnost vseh zahtev socialnih dejanj, ki jih politični mehanizem, z vsemi detajli, ne more zagotoviti sam. Potemtakem je veliko stvari ostalo na plečih uprave za ustvaritev političnih ciljev. To načelo potemtakem odpira vzajemen vpliv upravnih in političnih dejanj, dosežene v praksi Britanske uprave skozi kooperacijo višje javne uprave z političnim vodstvom njihovih oddelkov. Tesno povezave uprave in politike je ponazoril Sir Henry Taylor z stavkom: »Modrec je ugotovil, da izvršitev političnih ukrepov dejansko pomeni tudi njihovo bistvo.«

#### **11.4 Načelo učinkovitosti**

Javna uprava se mora obrniti na načelo racionalnosti pri dirigiranju upravnih zadev. Transformacija ene serije socialnih pogojev v drugo z javno upravo vsebuje določene napore in stroške, kar je koeficient socialne transformacije oziroma strošek javne uprave. Javna uprava mora doseči svoj cilj z čim manjšimi izdatki, kar pomeni, da mora obdržati pri tem koeficient socialne transformacije čim nižji. Dejanja javne uprave bodo učinkovita in proporcionalna če je pri tem uporabljena skrb za dosego popolnosti upravnih metod kar vsebuje; organizacijo, odnose z javnostjo in raziskovanje. Potrebno je:

- jasno definirati nalogo kot celoto;
- natančno določiti naloge;
- spodbujati upravne vire, iniciativo, presojo, odgovornost in iznajdljivost;
- zadostna organizacija za okrepitev, treninge in plačilo primerne osebja za opravljanje nalog različnih zahtevnosti;
- ustanova standardov delovanja, zmogljivosti in odgovornosti za njeno obstajanje;

- operativna učinkovitost, odpravljanje nepotrebnega pisarniškega dela in zamud;
- učinkovita organizacija običajnih zalog storitev, pisarniških potrebščin, nastanitvenih in pisarniških prostorov in opreme;
- izumiti učinkovito notranjo kontrolo in mehanizem preko katerega bo le ta delovala.

Skozi to načelo je predstavljena ideja racionalnega načrtovanja in ekonomske učinkovitosti. Vendar to načelo ni tisto z ekskluzivno prošnjo v domeni javne uprave, saj tudi ostale človeške aktivnosti stremijo k ekonomičnosti in učinkovitosti. Vendar smernic tako uporabnega načela nikakor ne moremo prezreti v sklopu načel uprave, saj brez njega ne bi mogli presojeti delovanja posameznika. Znotraj tega načela postane mogoče se bolj osredotočiti na definicijo nedoločenega sveta učinkovitosti v javni upravi. Splošna priporočila k boljši učinkovitosti v javni upravi so skoraj neizogibne sestavine debat o javni upravi. Učinkovitost kot taka je odvisna od same prakse udeležencev, ki so obdani z načelom kot celoto.

### **11.5 Načelo organizacije**

Javna uprava je kompleksna zaradi vseh nalog, ki jih mora opravljati, pa vendar poenotena z namenom izvajanja določenih nalog nacionalnega pomena in iz tega razloga mora biti tudi strukturalno organizirana z oddelki in koordinacijo njene delavske podpore, saj lahko samo tako dokaže popolno integrirano aktivnost. Oddelki delovne sile v javni upravi morajo zagotoviti dovoljšnjo analizo nalog, ki morajo biti dosežene in izvedene skladno z načelom, ki smo ga že obravnavali v prejšnji točki. Jasna črta odgovornosti mora segati skozi javno upravo in vsako njeno vejo in s tem zagotoviti zadostno predstavbo zastavljenih nalog. Slednje pomeni, da mora biti vsaki oddelek zadovoljivo strukturiran »navpično«. To je načelo enotnega poveljevanja, s katerim so izvršilne naloge določene in kontrolirane. Gre za načelo »osebja«, pri katerem je linija avtoritete priporočena. Zadnja odgovornost, za učinkoviti management upravnega oddelka, kot tudi vseh večjih organizacij, leži ravno v liniji, ki mora biti močnejša od osebja. Osebje je lahko strukturirano navpično v svojem oddelku osebja, kar pomeni da ta linija avtoritete obstaja znotraj oddelka in nikakor ne zunaj njega. Rešitev, ki jo ima javna uprava pri problematiki socialnega managementa in kontrole vsebuje probleme tako kompleksne in številne, da presegajo kapacitete posameznika, da bi jih razumel v danem trenutku. Vsebujejo stik preko katerega postanejo učinkovite, ko so uporabljene v koordinaciji ena z drugo. Gre za načelo horizontalne korelacije, ki je opazovana v vseh oddelkih in tudi med njimi. Sam cilj organizacije je, da zagotovi, na vseh stopnjah upravne aktivnosti, linijo avtoritete in kjerkoli aktivnosti uprave to zahtevajo tudi šop horizontalne korelacijske avtoritete, ki omogoči prevzeti odgovornost za delo na takem nivoju.

To načelo pritegne posebno pozornost zaradi potrebe po previdni organizaciji in strukturi upravnega ustroja. Upravna struktura mora biti močna in ekonomsko naravnana, stroškovno nizko naravnana, kar vse potrebuje načelo, da se lahko spopade z celoto problema organizacije. Uprava je karakterizirana glede na oddelke in specializacijo osebja, ki ga zaposluje. Vse to povzroči delitev osebja glede z namenom rekrutiranja in selektiranja glede na posamezne naloge in oddelke uprave, ki so vsak zase specializirani za določeno področje. Vendar se nam pri tej specializaciji pojavita dva problema. Vsak oddelek mora delovati kot učinkovita enota. Vertikalno korelacijo je potrebno doseči znotraj posameznega oddelka, s čimer vsi zaposleni znotraj oddelka od najvišjih do najnižjih po lestvici delujejo v smeri pospeševanja namena zaradi katerega le ta obstaja. Če posamezni oddelek vsebuje še več vej, podvej morajo biti vse organizirane tako, da so lahko v koorporaciji ena z drugo. Morajo priti tudi do horizontalne korelacije. Samo s takšnim mehanizmom se lahko kosa uprava v svoji vsakodnevni masi dela. Samo s kreiranjem točk avtoritete v vertikalnih linijah omogoči, da vodja posameznega oddelka ne sprejema povsem vseh odločitev sam. Vendar je potrebna še horizontalna povezava vseh teh točk, ki omogoči, da se lahko problemi rešujejo s strani specializiranih uslužbencev za posamezno področje. Za vsak aspekt je potrebno imeti specialista in s pravo organizacijo in koorporacijo se dosežejo rešitve za vse oddelke uprave. Kadarkoli se prične z debato o upravnih reformah pride do priporočil o boljši koordinaciji oziroma bližji integraciji. Vsekakor je razvidno, da večje ko je področje, ki ga uprava pokriva tem večja je tudi potreba po konzultacijah in planiranju. Koordinacija, korelacija in integracija so besede ki pokrivajo mnogovrstnost upravnih vrtilin. Naloga kako doseči pravilno koordinacijo in dobro integracijsko linijo je delo znotraj razumno majhnega prostora v času, ki deluje bolj kot da je vse in da konča vse obstoječe.

Kako potem doseči koordinacijo? Med diskusijo o reorganizaciji Ministrstva za zunanje zadeve (v Veliki Britaniji), avgusta leta 1945, je bilo predlagano da naj bi se Zunanje ministrstvo povečalo v smislu, da bi postalo odgovorno za vse odnose v Veliki Britaniji naprav ostalemu svetu. Drugi predlog je bil, da naj bi minister za zunanje zadeve dirigiral planiranje oblasti ključnega osebja, katerih odločitve naj bi se izvrševale ne samo preko Ministrstva za zunanje zadeve temveč tudi preko drugih oddelkov.

Pod tem, načelo organiziranje, se najde tudi zelo pomembno vprašanje timskega dela, želje po sodelovanju, kot odpor proti »bitkam v beli dvorani« (Whitehall battles) in preferencam »esprit de corps«<sup>60</sup> in kot odgovor dobremu vodenju, katerega si uprava prizadeva doseči.

---

<sup>60</sup> Duhovno stanje posameznika, naklonjeno pozitivnemu načelu. Z duhom telesa.



Nekaj zelo pomembnih vprašanj uprave so dejansko pokrita z načelom, ki ga obravnavamo. Od rešitev, ki jih prinese obravnavano načelo, je odvisen doprinos uprave k splošni blaginji. To načelo, kombinirano z načelom obravnavanim v prejšnjem poglavju, načelom učinkovitosti, nam omogoča vodenje uslužbencev uprave in njihovih pristopov k novim nalogam. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja v Veliki Britaniji, in še posebej v Združenih državah, je bila težnja k oblikovanju nove upravne organizacije za vsak nov problem, ki se je v upravi pojavil. Take rešitve so bile sicer odlične, če jih pogledamo z vidika, da je zadevo obravnaval nekdo, ki je v upravi odgovoren zato. Vendar pa je v vsej tej naglici prišlo do napake, saj ni bilo vedno upoštevana tudi korelacija.

To načelo vsebuje tudi zelo pomembno analizo organizacije po liniji in osebju. Bistvo je sposojeno iz vojaške organizacije, ki je bila stoletja tradicionalno najbolj uspešna, učinkovita in najstarejša oblika organizacije, ki si jo je človeštvo izmislilo. Bistvo vojaške organizacije je, da je naloga posameznika, da opravi svoje delo v okviru organizacije, ne glede na to ali to pomeni poveljevati vojski ali pa opravljati vlogo managerja v podjetju, ki ima na stotine lokalnih poslovnih enot. Od vrha pa do dna takšne organizacije poteka linija vse od vrhovnega poveljnika vojske pa do najnižjega vojaka. V privatnem sektorju poteka taka linija vse od generalnega managerja do managerjev lokalnih poslovnih enot, ki imajo pod sabo trgovce. V javni upravi je taka linija tudi razdelana in se prične pri generalnem sekretarju (permanent secretary) pa vse do najnižjega uradnika. Linija avtoritete mora ostati jasna in nepretrgana. Kjer imamo ukaz, mora biti ta ukaz enoten. Z definiranjem linije uradnikov in z sledenjem njihovih odnosov v organizaciji bi bilo mogoče najti odgovor na vprašanje: »Kdo je odgovoren za izvršilno akcijo?«

Tako imenovano načelo osebja se razlikuje od omenjenega načela linije. V bistvu gre primarno za storitev svetovanja. Osebje obstaja iz razloga podpore izvršilni oblasti, ki osebje inkorporira v navodila, ki jih pošlje po liniji navzdol. Osebje prispeva s svojim specializiranim svetovanjem in modrimi nasveti. Osebje samo po sebi ne bo postavljalo nikakršnih zahtev po liniji brez odobritve avtoritete.

Linija in osebje sta torej dva načina kako opredeliti posameznika. Linija in osebje so nekateri avtorji definirali kot ključni za načelo organizacije. Vendar kljub temu se v tem načelu skrivajo še druge pomembnosti, ki nam jih linija in osebje ne razkrivata. V mnogih primerih, ko pride do kolebanja, katero nalogo naložiti uradni osebi v neki organizaciji, se uporabi preprost test, ki ponavadi razjasni situacijo. Kot prvo se vprašamo kaj je ciljna naloga organizacije in kot drugo sledi odločitev razdelitve osebja po liniji in nato določitev razdelitve posameznikov ki opravljajo funkcijo svetovanja in posvetovanja kot osebje (Warner, 1947: 44).

Razlikovanje (distinction) linije in osebja ravno tako omogoča bolj jasen pogled na svetovalna in posvetovalne organe v javni upravi. Jasno je, da so in morajo ostati t.i. »staff« organizacija. Linija avtoritete ne more biti delegirana varno v izjemnih in po vsej verjetnosti visoko tehničnih in relativno nepomembnih sferah. Za presojo vloge teh teles v tem smislu je vsekakor nesmiselno podcenjevati njihovo vrednost v upravni aktivnosti, kot nam bo to pokazala obravnava naslednjega načela (Warner, 1947: 44).

### **11.6 Načelo odnosov z javnostjo**

Upravno delovanje mora biti kolikor je le mogoče integrirano v izkušnje in aktivnosti ljudi. Delo z javnostjo v vladnih oddelkih in agencijah omogoča sredstvo recipročnega vpliva med javnostjo in upravo kot tudi med upravo in politiko. Odnosi z javnostjo so dragoceni do meje do katere lahko pomagajo pri varovanju in razumevanju ciljev in metod oddelkov po eni strani in potreb javnosti in problemov javnosti po drugi strani in s tem olajšati integracijo izkušenj javnosti z delovanjem uprave. Posebne metode iskanja integracije z zagotavljanjem specialnih ustrojev javnih posvetovanj in nasvetov so koristne, ampak sama narava upravnega delovanja omejuje njihovo koristnost na neko specifično ampak omejeno sfero, v soglasju z načelom osebja kot dela načela organizacije. Ljudje v kontekstu tega načela, redko pomenijo ali javnost kot celoto ali pa celo volilno okrožje. Preveden oziroma prenesen iz abstraktnega v konkretni pomen, vsebuje v glavnem določen sektor javnosti, ki se najbolj ukvarja z enim ali dvema oddelkoma. Javna uprava kot celota si mora zapomniti svoj široki spekter odgovornosti pri zagotavljanju potreb posameznega spektra. To načelo kaže način s katerim postane javna uprava demokratična. Celotna debata o koreninah in podlagi tega načela potisne preiskavo nazaj preko uprave in politike k osebni psihologiji enot v celotnem političnem procesu, kar vsebuje oboje, tako posamezne voljene osebe kot tudi posamezne uradnike. Dokler ta proces ne bo končan bo veljala očitna domneva starega mišljenja, da je vsaka vlada demokratična, če jo izvajajo eksperti uprave seveda s privoljenjem vodilnih. Ideja, da sta vlada in javna uprava najboljši v rokah teh subjektov je že malo zastarela. Če je tako kot psihologija uči, da so človeško mišljenje, volja in namen plod človeških izkušenj, potem posameznik ne mora biti pod vplivom političnim vplivom, še posebej ne, če so le ti vplivi v nasprotju z njihovim mišljenjem, voljo in namenom. Vsak resen razhod med teorijo vlade in med praktičnim vsakodnevnim načinom življenja ljudi predstavlja resno grožnjo, kot je navedla gospa Follet; »pomeni, da med strokovnjaki in ljudmi obstaja veliko brezno, ki ga ideje ne morejo preiti. Pomeni tudi, da ni nobene čarovnije, s pomočjo katere bi bil konsenz spremenjen v voljo: če strokovnjak ali uslužbenec uprave hoče nekaj bo to vedno zahteva strokovnjaka oziroma uslužbenca; tukaj ni nikakršne volje ljudi razen pri njihovi aktivnosti.

Volja in aktivnost ne temeljita na različnih temeljih, sam konsenz ni tehnika demokracije. Mi želimo informacije strokovnjakov ali uradnikov, ne da nas spremenijo v gumijaste znamke, ampak kot podlago za socialni proces. Konsenz vladajočih je intelektualna doktrina; same volje ljudi na tem nivoju ni mogoče najti.« Glede na to, da ugotavljamo, da je vpliv politike kar precejšen, je potem morebiti na mestu trditi, da to ne sme biti ravno načelo uprave. Psihologija politike, potrebuje ponovni pregled v vsej svoji luči, če je resnično »Politični voditelji ne morejo prepričati ljudi da prevzamejo prepričanja, legalni red ne more predpisati prepričanj, saj so le ta vtisnjena v obnašanje ljudi. Naloga najti vtisnjena prepričanja ljudi, ki vsebuje ključ tega videnja, k resnični naravi socialnih dejanj, je tista, ki bi je uprava morala biti deležna. Kar je enako pomembno je, da javni odnosi ne pomenijo nekaj kar uradniki delajo javnosti, temveč predvsem kar se naučijo od ljudi. S tem načelom potemtakem javna uprava dobi avtoriteto za svojo direktno povezavo s svojo obsežno publiko, ki ji služi, neodvisno od političnih voditeljev. V sedanjem času je prišlo do rahlega kljubovanja v sferi aktivnosti uradnikov, ki se ukvarjajo z odnosi z javnostjo. Ali niso namenjeni temu, da bi pritegnili ljudi, naredili primer za oddelčne aktivnosti vključujoč previdno propagando. Če je vse to res potem za uradnike, ki se ukvarjajo z odnosi z javnostjo velja, da ni njihov namen iskanje privolitve ljudi oddelčni politiki kot bolj to, da ge za varovanje moči oddelka nad ljudmi. Nikjer med načeli javne uprave ne najdemo opravičila za takšno zlorabo položaja. Kar uživa sedanje načelo je nekaj čisto drugačnega, namreč učinkovito interakcijo med upravo in javnostjo, ki je pod vplivom uprave. Nakazuje na potrebo po integraciji demokratičnih izkušenj in bo z upravnimi agencijami ukrojen za zunanji izraz. Normalni kanal po katerem pride do učinkovite integracije je skozi Parlament in v veliko primerih ostaja Parlament tista točka učinkovite integracije. Vendar pri veliko manjših, ne tako pomembnih zadevah je nepotrebno obremenjevati Parlament. Hkrati je to tudi nemogoče, saj Parlament ne more čisto vse zadeve obravnavati in jih postaviti na mesto v že tako prenatrpan in omejen koledar obravnavanja zadev. Javna uprava naj bi posedovala ali ustvarila zadosten kontakt z javnostjo in usposobila in omogočila koristno, takojšnjo in zadovoljivo prilagoditev uprave.

### **11.7 Načelo razvoja in napredka**

Delovanje uprave poseblja učinkovito izvrševanje ciljev, na splošno povedano, načrtovanih s strani politične avtoritete, s težnjo po upravljanju in širjenju, načelo zakonitosti, kot komponento med mehanizmom vlade, ki vsebuje množico in pobudo. Napredek tega nagnjenja z zagotavljanjem uspešnih faz socialne transformacije vedno bolj odstranjuje kontroverzne subjekte iz arene akutne politične polemike, puščajoč energijo politike prosto za nove podvige ali za nove prilagoditve in dopolnitve upravnega mehanizma, ki je izumljen za obravnavanje starih nalog. Politični napredek na eni strani in napredek uprave na drugi,

sta resnično v sorazmerju kot tisti procesi političnega formuliranja in nalog, upravnih nalog in njihova opustitev mehanizma javne uprave, ... ki so v sorazmerju z uspehom s katerim vlada uspešno dosega nepretrgano nalogo socialno transformacije, ki ji je zaupana s strani volivcev.

Širjenje uradniškega mehanizma s takšnim uspehom, pri izvajanju teh nalog, ne moremo obsojati zgolj na podlagi številčnosti in kompleksnosti upravne organizacije, osebja, samega mehanizma, pravil in reda in podobno, kar vse vsebuje. Takšno zadevo lahko presojamo zgolj na podlagi kriterijev, ki nam jih nudi načelo ekonomičnosti in organizacije v povezavi z predpisanim zaključkom. Delovanje uprave povzroča določeno obnašanje in interese znotraj okvirov uprave, ki vplivajo na sam upravni proces.

Popolna in dobro dokumentirana ilustracija tega načela je motena zaradi neposrečenega pomanjkanja zgodovinskih in upravnih delovanj. Upravno delovanje je uspešno odstranilo politično kontroverznost z besom, včasih z grenkim priokusom preko več generacij, glede na če je bilo potrjeno, legitimirano s strani političnega delovanja za vzpostavitev upravnega mehanizma, ki se kosa z socialnim zlom, ki ga predstavlja tak fenomen kot je: besno pijančevanje, nekontrolirana razuzdanost, nekontrolirano nezakonitost, kaljenje miru, kraja in umor (Warner, 1947: 51). Načelo napotuje na upravo kot na subjekt načela zakonitosti in kot avtomatična komponenta vladnega mehanizma, ki poseduje množico in pobudo. Po tem sodeč je naraščujoči delež vlade v državi prepuščen javni upravi.

### **11.8 Načelo raziskovanja**

Javna uprava ne napreduje avtomatično, na podlagi politične aktivnosti ali samoiniciativno, ampak bo le ta naključna, slučajna na osnovi napredka in človeškega znanja na področju socialne znanosti ali sociologije. Moral bi obstajati predpis za raziskovanje socialne znanosti (zunaj javne uprave), ki bi pospešila znanje javne uprave, v vsem svojem pomenu. Upravno predvidevanje in načrtovanje bo prepoznano kot funkcija javne uprave in predpis ustvarjen zaradi oddelkovnega kot tudi splošnega zasledovanja (Warner, 1947: 55). Raziskovanje vsebuje sistematično študijo in posnemanje novih metod, naprav in tehnik v javni upravi. Raziskovanje vsebuje organizacijo in uporabo raziskav ter razvoj spretnosti in rabe.

## **12 NAČELA DELOVANJA UPRAVE V SLOVENSKEM UPRAVNEM SISTEMI**

### **12.1 Zakon o državni upravi**

Ustava precej skopo ureja upravo v 120. do 122. členu. V primerjavi z določbami o Vladi, ki ji posveča kar deset členov, je obseg ustavnega urejanja uprave relativno skromen. To daje Vladi kot posebnemu delu upravnega sistema posebno težo, medtem ko številna in pomembna razmerja v zvezi z organizacijo in delovanjem uprave po mnenju ustavodajalca niso predmet ustavnega urejanja. Kljub temu ustava prinaša nekatera izhodišča, ki močno vplivajo na nadaljnje urejanje tega področja. Prvo takšno izhodišče je 1. odstavek 120. člena, ki določa, da organizacija uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. V njej se močno zrcali ostanek starega skupščinskega sistema, v katerem je o strukturi državne uprave odločala skupščina. Ta način urejanja je na temelju omenjene ustavne določbe prevzela tudi nova zakonodaja, tako da Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev uvaja povsem enak princip urejanja državne uprave. Zakon v celoti na enem samem mestu ureja celotno strukturo državne uprave do ravni upravnih organov v sestavi ministrstev in vsaka sprememba v tej strukturi pomeni istočasno spremembo zakona. Nadalje se je v številnih zakonodajnih postopkih pojavilo vprašanje, ali je dopustno urejati strukturo državne uprave tudi v posamičnih področnih zakonih, torej mimo Zakona o delovnem področju in organizaciji ministrstev. Ustava zahteva samo, da se struktura državne uprave določa z zakonom, nikakor pa ne zahteva njene ureditev v enem samem zakonu. Tako je tudi stališče zakonodajalca, ki že sedaj ureja strukturo državne uprave v dveh zakonih, in sicer v Zakonu o Vladi, kjer določa ministrstva, ter v Zakonu o delovnem področju in organizaciji ministrstev, kjer določa njihova delovna področja ter organe v njihovi sestavi (Trpin, 1996: 35-36). Delitev nalog na naloge uprave in strokovno tehnične naloge pa je smotno v tem smislu, da je to glavni kriterij za ustanavljanje ministrstev ali vladnih služb na določenih področjih. Pri tem je popolnoma jasno, da na posameznih področjih iste ločnice med temi nalogami ni mogoče dosledno razporejati na ministrstva in vladne službe. Glede na to bi bilo treba zavzeti stališče, da je treba v tem primeru uporabiti kriterij pretežnosti, kar pomeni, da se ministrstva ustanavljajo pretežno upravnih nalog, medtem ko se vladne službe ustanavljajo za opravljanje pretežno strokovno-tehničnih ali pomožnih nalog. To stališče je pomembno predvsem za ustanavljanje vladnih služb, saj je bilo za ministrstva že sedaj jasno, da lahko poleg upravnih nalog opravljajo tudi naloge strokovno-tehnične uprave, medtem ko je za vladne službe prevladovalo mnenje, da ne morejo izvajati nikakršnih upravnih nalog (Trpin, 1996: 38).

Naslednje upravno izhodišče so načela delovanja uprave. V 2. odstavku 120. člena uvaja Ustava dve, sicer do sedaj v teoriji že znani načeli, načelo zakonitosti in načelo

samostojnosti. Prvo načelo pomeni, da lahko uprava deluje samo na podlagi zakona ali vladnega akta ter v njunem okviru. Za vsak pravni akt ali dejanje mora imeti neposredno zakonsko pooblastilo in za vsak takšen akt ali dejanje je možna presoja njune skladnosti z zakonom. Uprava torej nima takšnega položaja, kot ga ima državljan, ki lahko stori vse, kar ni prepovedano, ampak lahko dela samo tisto, kar ji zakon dovoljuje oziroma zapoveduje. Pri tem dovoljenju oziroma zapovedi pa ji istočasno začrta tudi okvire, ki jih ne sme prekoračiti pri izvrševanju svoje funkcije. Na podlagi načela samostojnosti uprava samostojno izvaja upravno funkcijo v okviru zakonov in vladnih aktov. To pomeni, da pri izvajanju predpisov upravi ni mogoče dajati neposrednih navodil, kakšna naj bo vsebina njenih abstraktnih in konkretnih pravnih aktov. Seveda pa je uprava pri tem omejena s splošnimi ustavnimi pravili o ustavnosti in zakonitosti, po katerih morajo biti vsi podzakonski akti v skladu z ustavo in zakoni, posamični akti pa morajo poleg tega še neposredno temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Javno pooblastilo je naslednje ustavno izhodišče urejanja državne uprave. Javno pooblastilo pomeni prenos dela funkcije državne uprave na nedržavne subjekte, ki v okviru tega pooblastila vstopijo v ista razmerja kot organi državne uprave. Javno pooblastilo je mogoče poveriti samo z zakonom, tako da uprava sama ne more delegirati svojih funkcij, ampak je ta odločitev prepuščena zakonodajni oblasti.

Končno imamo še dve ustavni izhodišči, ki pa nista neposredno predmet uresničitve v obravnavani zakonodaji. Prva se nanaša na področje varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave, po katerem je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. To ustavno izhodišče je neposredni temelj novi ureditvi upravnega spora, kjer ustavna določba neposredno uvaja generalno klavzulo glede možnosti njegove sprožitve, poleg tega pa še razširja njegovo uporabo ne samo na nezakonite pravne akte uprave, ampak tudi na njena nezakonita dejanja.

Poslednje ustavno izhodišče v zvezi z upravo se nanaša na zaposlovanje v upravi. Po določbi 122. člena naše Ustave je zaposlitev v upravi mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Uresničitev tega načela pa, podobno kot pri prejšnjem izhodišču, ni predmet obravnave zakonodaje, temveč je to ustavna podlaga za ureditev pomembnega vprašanja v okviru zakonske ureditve področja javnih uslužbencev (Trpin, 1996: 39-40).

V splošnih določbah Zakona o državni upravi ureja temeljna izhodišča državne uprave in nekatera načela. Uvodoma zakon opredeljuje upravo kot del izvršilne oblasti, ki izvršuje

upravne naloge. Skupaj z Vlado uprava tvori celotno vejo izvršilne oblasti. Kljub temu lahko obe področji urejamo s samostojno zakonodajo, vendar gre za enotno vejo izvršilne oblasti.

Temeljna dejavnost uprave je upravljanje in to dejavnost ter z njo neposredno povezane dejavnosti lahko opredelimo kot upravne naloge. Upravljanje, kot smo že navedli, je odločanje o družbenih zadevah in prvi sklop upravnih nalog, ki iz tega izhajajo, je regulativna funkcija uprave, ki se odraža v izdajanju abstraktnih in konkretnih upravnih aktov. Med upravne naloge lahko uvrstimo tudi:

- pospeševalne naloge uprave, ki nimajo oblastnega značaja, vendar se kljub temu tudi pri njih odraža usmerjevalna vloga uprave;
- zagotavljanje javnih služb. Javne službe so dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, to je tiste dobrine in storitve, ki so nujno potrebne za obstoj in razvoj posamezne družbe, vendar jih iz različnih razlogov ni mogoče pridobivati preko tržne menjave;
- naloge strokovno tehnične uprave, ki pomenijo neposredno podporo in pomoč pri odločanju znotraj ministrstev, kakor tudi naloge, ki pomenijo neposredno podporo in pomoč pri odločanju Vlade in Državnega zbora.

Definiranje upravnih nalog je predvsem delo upravne teorije. V vsakem posameznem primeru se tako lahko ugotavlja, če posamezna aktivnost ustreza teoretičnemu okviru upravne naloge, kar ima neposredne posledice pri njihovem urejanju in izvajanju. Prvo tako posledico najdemo že pri **načelu zakonitosti**, ki ga je zakon iz Ustave neposredno prevzel v svoje splošne določbe. Po tem načelu mora vsak akt ali dejanje uprave temeljiti na zakonu, pri čemer to velja samo za upravne naloge, ne pa tudi za druge aktivnosti, ki jih lahko uprava opravlja kot katerikoli drugi subjekt. Znotraj posameznih skupin upravnih nalog pa je različen tudi način določanja njihove zakonske podlage. Medtem ko za pospeševalne naloge in naloge strokovno-tehnične uprave zadostuje že splošna določba v zakonu, da uprava opravlja ti dve vrsti nalog, se v okviru prve skupine zahteva neposredna zakonska podlaga za vsako upravno nalogo posebej. Glede na njihovo izvajanje potrebno posebno zakonsko pooblastilo, ki istočasno postavlja tem nalogam tudi njihove zakonske okvire. Skupaj z načelom zakonitosti je torej definiranje upravnih nalog glavni kriterij za presojo, ali ima uprava v posameznem primeru pooblastilo za svoje delovanje in kje so meje tega pooblastila (Trpin, 1996: 42).

Poleg načela zakonitosti je zakon prevzel še **načelo samostojnosti ter načelo enakega pravnega varstva**. Na podlagi načela samostojnosti uprava samostojno izvaja upravno funkcijo v okviru zakonov in vladnih aktov. To pomeni, da pri izvajanju predpisov upravi ni

mogoče dajati neposrednih navodil, kakšna naj bo vsebina njenih abstraktnih in konkretnih pravnih aktov. Seveda pa je uprava pri tem omejena s splošnimi ustavnimi pravili o ustavnosti in zakonitosti, po katerih morajo biti vsi podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni, posamični akti pa morajo poleg tega še neposredno temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu (Trpin, 1996: 39).

**Načelo enakega pravnega varstva** pa je izhodišče za urejanje upravnih postopkov, v katerih uprava odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in organizacij. Predmet teh postopkov so upravne zadeve, ki pomenijo obstoječe ali predvidljivo nasprotje med posamičnim in javnim interesom, ki ga mora uprava s svojo odločitvijo razrešiti. Uprava je pri tem tudi zastopnik javnega interesa, ki avtoritativno odloča, ali je posameznik podredil svoj posamični interes tipičnemu interesu, ki ga določa pravni red, in s tem izpolni pogoje za uveljavitev svoje pravice. Celotno pot do uveljavitve posamezne pravice pa urejajo upravni postopki, ki varujejo posameznike in organizacije pred samovoljo uprave, ki je s tem vezana na pravna pravila pri reševanju posamezne upravne zadeve. Načelo enakosti pravnega varstva tako pomeni uporabo enakega upravnega postopka pri uveljavljanju enakih pravic oziroma nalaganju enakih obveznosti znotraj teh postopkov enak procesni položaj posameznih vrst udeležencev (Trpin, 1996: 43). Podrobneje to načelo ureja Zakon o splošnem upravnem postopku.

**Načelo enakopravnosti jezikov avtohtonih manjšin** je naslednje načelo zakonske ureditve uprave. V Sloveniji je uradni jezik slovenščina, kar pomeni, da upravni organi poslujejo in izdajajo svoje akte v tem jeziku. Za osebe, ki ne obvladajo slovenskega jezika, zakon določa, da jih mora upravni organ seznaniti z gradivom in svojim delom v njihovem jeziku in jim omogočiti, da spremljajo postopek s tolmačem. Navedeno pa ne velja za pripadnike avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Na območjih, kjer prebivata ti dve skupnosti, sta uradna jezika, poleg slovenščine, tudi italijanščina in madžarščina. To pomeni, da uprava na teh območjih posluje, vodi postopke in izdaja akte v slovenščini ter v jeziku stranke, če slednja italijanščino oziroma madžarščino dejansko uporablja in živi na tem območju (Trpin, 1996: 43).

**Načelo enotne organiziranosti uprave** izhaja iz ustavne določbe, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Vse upravne naloge je treba razporediti po posameznih ministrstvih, slednja pa se lahko notranje strukturirajo v upravne organe in organizacije v njihovi sestavi. Po dolgih letih uvaja zakon možnost dekoncentriranega izvajanja upravnih nalog. Te naloge opravljajo upravne enote, ki so teritorialno organ uprave. Upravne naloge sestavljajo mrežo, ki pokriva celotni državni teritorij, preko katere uprava neposredno izvaja



svoje naloge na lokalni ravni. Zakon ureja tudi vprašanje varovanja tajnosti podatkov ter javnega pooblastila. Dolžnost uprave glede varovanja podatkov, ki so z zakonom ali drugim predpisom določeni kot državna, vojaška, uradna ali poslovna tajnost. V zvezi s podatki iz delovnega področja ministrstva pa pooblašča ministra, da s svojim aktom določi, kateri so tajni podatki na tem področju ter tudi uredi ukrepe in postopek za njihovo zavarovanje. Izhodišče za ureditev javnega pooblastila je že v Ustavi, tako da zakon ne ponavlja ustavne določbe, po kateri se lahko da javno pooblastilo samo z zakonom. Pač pa opredeljuje namen, zaradi katerega lahko zakon poveri izvajanje nekaterih funkcij državne uprave nedržavnim subjektom. To je večja racionalnost in učinkovitost izvajanja upravnih nalog, tako da prenos teh funkcij na nedržavne subjekte ne pomeni zmanjševanja vloge države ali še manj povečanja demokracije. Ndržavni subjekti imajo pri izvajanju funkcij iz javnega pooblastila enake pravice in dolžnosti kot uprava, ki jih, podobno kot pri upravi, določa zakon. Za javnim pooblastilom se lahko prenese izdajanje posameznih abstraktnih upravnih aktov, kar se v praksi sicer redkeje dogaja, ter odločanje v upravnih stvareh in opravljanje materialnih dejanj, kar je v praksi relativno pogosto. Edina omejitev je inšpekcijski nadzor, ki ga s tem pooblastilom ni mogoče prenesti, razen posameznih dejanj v postopku ter opravljanja strokovnih del za izvajanje tega nadzorstva. Iz tega nedvoumno izhaja, da z javnim pooblastilom nikakor ni mogoče prenesti odločanja v okviru upravnega nadzorstva (Trpin, 1996: 44).

## **12.2 Zakon o inšpekcijskem nadzoru**

Inšpekcijski nadzor je nadzor, v okviru katerega se ugotavlja, v kolikšni meri se uresničujejo naloge in cilji države in ožjih teritorialnih skupin. Ugotavlja se torej, v kolikšni meri se upoštevajo posamezni predpisi v teh skupnostih oziroma ali so posamezna ravnanja in dejanja posameznikov in organizacij v skladu s pozitivnimi predpisi (Kmetič, 2003: 14). Birokracija je nadzorni instrument brez primere. Nadzor je vir njene moči. Nadzor je sredstvo s katerim se nadzora skladnost postopkov in ne rezultate. Nadzor je imperativ birokracije (Hummel, 1982: 27). Nadzor se je in se še vedno povezuje z državo, z njeno avtoriteto in močjo. Oblast je vedno nadzorovala svoje podložnike oziroma njihovo ravnanje. Tisti, ki je imel oblast, je imel tudi pristojnost nadzora nad izvajanjem predpisov, ki jih je sprejel (Kmetič, 2004:3). V najširšem smislu koncept nadzora lahko povežemo z ocenjevanjem ravnanja in dejanj posameznikov v okviru legitimnosti in legalnosti. Če pa koncept nadzora zožimo na področje državne uprave pa lahko rečemo, da se z nadzorovanjem nad izvajanjem zakonov in predpisov zagotavlja pravni red; nadzorstvo torej zagotavlja zakonitost v upravi kot organizaciji izvršilne oblasti (Stojin v Turk, 2004: 51).

Namen države je, da se zakoni in predpisi, ki jih sprejme, izvršujejo, saj drugače njen obstoj ne bi imel smisla. Zato tudi nadzorujemo njihovo izvajanje in zato ustanovi razne nadzorne organe, ki jih danes spoznamo predvsem kot inšpekcije. Inšpekcijski nadzor je pomembna funkcija pri izvrševanju sprejetega pravnega reda. Od učinkovitega delovanja inšpekcijskih organov je močno odvisno spoštovanje pravnih predpisov. Med vsemi nadzornimi mehanizmi pa je tovrstni nadzor tudi najbolj podrejen državi. Vendar pa med državljani inšpekcijski nadzor ni najbolj priljubljen. Inšpekcija je beseda, ki jo neradi slišimo, še manj pa radi pridemo z njo v konkreten stik. Sicer je res naloga inšpekcijskih služb, da preverjajo ali se zakoni uresničujejo in izvajajo, ter izrekajo ukrepe za vzpostavitev stanja, predvidenega v zakonih, je pa njihova naloga tudi pomoč in svetovanje pri odpravljanju napak in razreševanju nejasnosti, ki se vedno pojavijo, kadar je uveljavljen kakšen nov predpis. Brez izvajanja nadzora, bi bili zakoni le mrtva točka na papirju in naloga inšpekcijskih služb je, da to preprečijo. S kontrolo oziroma nadzorom se ugotavlja, v kolikšni meri se uresničujejo naloge in cilji družbeno političnih skupnosti oziroma v kolikšni meri se upoštevajo predpisi in družbena pravila v teh skupnostih. Nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih. To so tista področja, kjer se izkazuje javni interes in kjer ta interes prepoveduje, zapoveduje ali omejuje posameznikom ali pravnim osebam določeno ravnanje. Način, kako delujejo inšpekcijske službe je relativno pomemben za razumevanje delovanja zakonov. Inšpekcijske službe morajo delovati v dobro ljudi, predvsem tistih, ki so v podrejenem položaju, hkrati pa morajo varovati javni interes. Naloge inšpekcij je dvojna: izvajanje nadzora v ožjem smislu (položaj, ko inšpektor pride do ugotovitve, da je prišlo do kršitve predpisa) ter izrekanje ukrepov za vzpostavitev stanja, skladnega s predpisi (Kmetič, 2004: 3).

Nadzor je ena izmed funkcij javne oziroma državne uprave. Uprava ima več funkcij, ki pa jih posamezni avtorji razvrščajo različno, vsi pa se strinjajo, da je ena izmed nalog oziroma funkcij uprave nadzor nad izvajanjem predpisov. Že v prejšnjem poglavju smo citirali Trpina, ki pravi, da uprava opravlja več nadzornih funkcij, prva je inšpekcijsko nadzorstvo, ki pomeni nadzor nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov. Druga nadzorna funkcija zajema nadzor nad delom organov lokalnih skupnosti. Pri tem ločimo nadzor nad nalogami iz originarnih pristojnosti lokalnih skupnosti ter nadzor nad prenešenimi nalogami. Uprava med drugim opravlja tudi nadzor nad zakonitostjo dela javnih podjetij in javnih zavodov ter instančno nadzorstvo v upravnih postopkih, pa tudi strokovno nadzorstvo nad delom javnih služb. Samo inšpekcijsko nadzorstvo opravljajo organi državne uprave, inšpektorati, ki so organizirani kot organi v sestavi ministrstev. Le ti delujejo s posebnimi pooblastili.

Rakočevič, kot eden izmed avtorjev, ki se je v svojih razpravah dotaknil tudi inšpekcijskega nadzorstva je le to uvrstil med policijske naloge državne uprave in naloge, ki imajo za cilj

oхранitev sistema, razen tega pa ge obenem tudi za izvršilno nalogo in kurativno funkcijo državne uprave. Je najpomembnejša oblika upravnega nadzorstva, v okviru katere inšpekcijski organi nadzorujejo, kako državljani in organizacije spoštujejo in izvajajo zakone in druge predpise, pri čemer imajo vrsto pomembnih pravic in posegov: je logična oziroma nujna sestavina procesa odločanja oziroma procesa, s katerim se izvršujejo sprejete odločitve. Izvaja se na vseh upravnih področjih, kjer javni interes narekuje, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam določeno ravnanje (Virant v Turk, 2004: 52-53). Ko Rakočević govori o inšpekcijskem nadzoru kot najpomembnejši obliki upravnega nadzora, se pojmovanje nanaša na institucionalni vidik: inšpektorati kot organi v sestavi ministrstev nadzorujejo izvajanje zakonov. Naj za doslednejše pojmovanje prikažemo razliko med upravnim in inšpekcijskim nadzorstvom. Upravno nadzorstvo je nadzorstvo nad usklajenostjo posameznih aktov s splošnim aktom, inšpekcijsko nadzorstvo pa je konkretizacija politike na podlagi predpisov; temelj upravnega nadzorstva je v tem, da mora biti nižji akt materialno in formalno upravno skladen z neposredno višjim aktom. Temelj inšpekcijskega nadzorstva ni ne hierarhičnost ne inštančnost temveč vsebinska skladnost; je torej posebna vrsta upravnega postopanja, katere namen je odkrivanje negativnih in škodljivih dejanj, ukrepanje ob neposredni nevarnosti in tako s tem prispevati k zagotavljanju pravne varnosti (Turk, 2004: 53).

## **TEMELJNA NAČELA DELOVANJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB**

### **Načelo samostojnosti**

Inšpektorji so po Zakonu o inšpekcijskem nadzorstvu pri opravljanju inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil seveda, samostojni. Svoje delo morajo opravljati samostojno, odgovorno in strokovno v skladu z zakonom. Inšpektorji samostojno ugotavljajo kršitve na področjih, ki jih nadzorujejo in izdajajo skladno z ugotovljenim odločbe o upravnih stvareh. Tovrstni položaj inšpektorjev omogoča nepristranskost pri izvrševanju njihovih pooblastil, kar prispeva k vzdrževanju pravnega reda (Turk, 2004: 64).

### **Načelo varstva javnega interesa**

Inšpektorji opravljajo svoje naloge z namenom varovanja javnega interesa, ki je izražen v zakonih in drugih predpisih, ter interesov pravnih in fizičnih oseb, ki bi bile s kršitvijo zakona in drugih predpisov prizadete. To načelo je dopolnjeno tudi z načelom varstva zasebnih interesov. Delovanje inšpektorjev na področju nadzora zakonitosti delovanja naslovnikov pravnih norm ni samo po sebi namen temveč služi tudi varovanju zasebnih interesov, ki bi lahko bili s kršitvijo zakona in drugih predpisov prizadeti. Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi

določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa (Kmetič, 2004: 15).

### **Načelo javnosti**

Gre za novo načelo pri delovanju inšpekcij. Inšpektorji, v skladu s tem načelom, obveščajo javnost o svojih ugotovitvah in ukrepih, kadar je to potrebno, da se zavarujejo pravice pravnih ali fizičnih oseb ter v primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oziroma njegovih odločb. Na ta način je omogočen neposredne stik med delovanjem inšpekcij in interesom javnosti, da je o kršitvah njihovih pravic tudi obveščena. Gre za dopolnjevanja načela varstva pravic pravnih in fizičnih oseb. Skupaj ti dve načeli omogočata uveljavitev sodobnih standardov odprtosti delovanja uprave (Turk, 2004: 65).

### **Načelo sorazmernosti**

Navedeno načelo, je pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora še posebej pomembno zaradi represivne narave delovanja in ukrepanja inšpektorjev. Le ti morajo delovati le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Teža samega ukrepa, ki ga izrečejo inšpektorji, mora biti sorazmerna s težo kršitve. Pri določitvi roka za odpravo kršitve/nepравilnosti mora inšpektor upoštevati različne okoliščine, ki so v posameznem primeru pomembne. Inšpektorji izrečejo ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši in s katerim dosežejo namen predpisa.

### **Vežanost uprave pri prostem preudarku**

Uporaba prostega preudarka je najbolj pogosta in najbolj značilna pri upravnem odločanju v konkretnih upravnih zadevah. V takih primerih pristojni upravni organ po končanem postopku izda konkretni upravni akt, upravno odločbo. Za prosti preudarek poznamo več oznak: diskrecija, diskrecijska pravica, diskrecijsko pooblastilo (Kmetič, 2004: 16). Same značilnosti prostega preudarka pa so takšne kot so navedena že v predhodnih poglavjih. Upravni organi morajo imeti za vsako dejanje oporo in temelje v zakonu. Teorija, zakonodaja in praksa so dandanes močno omejile prosti preudarek. Upravni akti, izdani po prostem preudarku, niso pravno vezani. Pri izdajanju veljajo za upravne organe v polni meri zakonske določbe o upravnem postopku, potrebno je izrecno pooblastilo in možna je sodna kontrola (Godec v Šturm, 1998: 178).

### **12.3 Zakon o državljanstvu**

Državljanstvo pomeni stalno pravno razmerje določene osebe (državljana) do države, razmerje ki veže posameznika z določeno državo in mu priznava poseben pravni status, to je krog pravic in dolžnosti. Državljanstvo je načeloma stalno razmerje, stalna vez, ki traja, dokler je ne prekinemo na poseben način. Državljanstvo kot razmerje človeka do države nujno predstavlja obstoj države. Pravno urejanje državljanstva spada med suverene pravice posameznih držav. Dandanes se praviloma v vseh državah temeljna načela o državljanstvu določajo v sami ustavi. Državljanstvo se ne obravnava več kot sestavni del civilnega prava, ampak kot del javnega prava. Temeljna načela državljanstva obravnavajo vprašanja o razmerju med zveznim državljanstvom in državljanstvom federalnih enot, ki sestavljajo državo (dalje: regionalnim državljanstvom), in vprašanja različnih sistemov za pridobitev državljanstva. V razmerju zvezno državljanstvo: regionalno državljanstvo imamo teoretično dve načelni in nasprotni možnosti. Prva možna rešitev je, da zvezno državljanstvo avtomatično ustvarja tudi regionalno državljanstvo. Regionalno državljanstvo izhaja torej iz zveznega državljanstva. Zvezno državljanstvo je v tem primeru temeljno, regionalno pa derivativno državljanstvo. Značilen primer so ZDA, kjer zvezni državljan avtomatično postane tudi državljan tiste države, v kateri prebiva. Druga možna rešitev pa je, da se zvezno državljanstvo izvaja iz regionalnega.

### **12.4 Zakon o javnih uslužbencih**

Za vzpostavitev sistema javnih uslužbencev je potrebno tudi definirati elemente tega sistema, in sicer najprej načela in posebna pravila, nato pa še delovna mesta, nazive in položaje, seveda ob upoštevanju ločitve javnih uslužbencev na uradnike in strokovno tehnične javne uslužbence. Za uveljavitev uslužbenskega sistema, katerega cilj je zagotavljanje kakovostnih storitev javne uprave, ki jih bodo izvajali ustrezno usposobljeni javni uslužbenci, je zakon določil skupna načela, ki veljajo za vse javne uslužbence v javnem sektorju. Gre za načela enakopravne dostopnosti, zakonitosti, strokovnosti, častnega ravnanja, prepovedi sprejemanja daril, zaupnosti, odgovornosti za rezultate, dobrega gospodarjenja in varovanja poklicnih interesov (Korade Purg, 2004: 100-101). Za uradnike in s tem tudi za uradniška delovna mesta pa zakon določa še nekatere posebnosti, ki v dosedanjem sistemu večinoma niso bile prisotne. Gre za posebna načela in pravila, ki veljajo le za uradnike, na podlagi česar se njihov status tudi loči od statusa strokovno tehničnega javnega uslužbenca (Korade Purg, 100-101: 2004).

### ***Načelo enakopravne dostopnosti***

Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

### ***Načelo zakonitosti***

Javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

### ***Načelo strokovnosti***

Načelo tvori celoto z načelom zakonitosti in zapoveduje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu morajo ravnati po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablјati in izpopolnjevati, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposablјanje zagotavlja delodajalec. Načelo uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci in jih spodbuja k stalnemu strokovnemu izpopolnjevanju in usposablјanju, kar zagotavlja uporabnikom javnih storitev kvalitetnejše obravnavanje.

### ***Načelo častnega ravnanja***

Javni uslužbenec ravna pri izvrševanju javnih nalog častno in v mejah etike obnašanja javnih uslužbencev te spoštovanja človekovega dostojanstva in tudi izven delovnega časa zagotavlja ugled javnega uslužbenca. Javni uslužbenec ne sme prejemati ali zahtevati daril ali obljube darila ali kakšne druge koristi za opravo svojega dela. Javni uslužbenec ne sme dajati informacij, ki bi posameznike ali organizacije spravljale v neenakopraven položaj pri poslovanju z državnim organom ali upravo lokalne skupnosti.

### ***Načelo zaupnosti***

Javni uslužbenec mora varovati tajne podatke, ne glede na to, kako jih je izvedel. Dolžnost varovanja velja tudi po prenehanju delovnega razmerja. Dolžnost varovanja tajnih podatkov velja, dokler delodajalec javnega uslužbenca te dolžnosti ne razreši.

### ***Načelo kariere***

Načelo omogoča uradniku kariero z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela in se ne uresničuje avtomatično s potekom določenega časa.

### ***Načelo odgovornosti za rezultate***

Javni uslužbenec odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog.

### ***Načelo dobrega gospodarjenja***

Načelo uvaja tudi na področje javne uprave princip dobrega gospodarjenja, ki je značilen za zasebni sektor. Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.

### ***Načelo varovanja poklicnih interesov***

Načelo varovanja poklicnih interesov nalaga delodajalcu, da uradnika varuje pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje uradnikovega dela. V primeru, da je zoper uradnika sprožen sodni postopek ali je uradnik sprožil postopek zoper tretjo osebo, ki je pri delu ali v zvezi z delom uradnika storila dejanje, s katerim je bil oškodovan uradnik ali njegov družinski član, mu mora delodajalec omogočiti pravno pomoč (Korade Purg, 102: 2004). Delodajalec mora tako omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz naslova njegovega delovnega razmerja. Seveda pa lahko delodajalec takšno pravno pomoč tudi zavrne, če oceni, daje uradnik postopek sprožil iz neutemeljenih razlogov.

### ***Načelo javnega natečaja***

Načelo javnega natečaja je vsebovano že v 122. členu Ustave Republike Slovenije, vsebovano pa je tudi v zakonu in določa, da je uradnike potrebno izbirati na javnem natečaju, razen kadar posebni zakon določa drugače.<sup>61</sup> V okviru javnega natečaja imajo vsi kandidati enake možnosti, izbira pa se opravi na podlagi boljše strokovne usposobljenosti. Neizbrani kandidat ima možnost pritožbe in sodnega varstva, v kolikor menijo, da so bila kršena pravila postopka oziroma javnega natečaja. Javni natečaj vsebuje najprej preverjanje izpolnjevanja formalnih natečajnih pogojev, nato pa izbirni postopek, v okviru katerega se s pomočjo različnih metod (na primer: pregled dokumentacije, ki jo je kandidat predložil, pisni preizkus usposobljenosti, ustni razgovor) preverja strokovna usposobljenost kandidatov. Zakon natančno določa postopek javnega natečaja, saj predpisuje, da se javni natečaj objavi v

---

<sup>61</sup> Primer je določilo zakona o policiji, ki v svojem 75. členu v povezavi s členom 67. določa, da za opravljanje nalog v policiji

Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu ter pri Zavodu za uaposlovanje Republike Slovenije. Prav tako določa najkrajši možni rok za vlaganje prijav, in sicer ta ne sme biti krajši od osmih dni od dneva objave javnega natečaja v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu. Določena je tudi vsebina javnega natečaja pa tudi postopek izvedbe izbirnega postopka, ki ga izvede natečajna komisija. Zakon v dosledni izpeljavi ustavne določbe glede javnega natečaja določa tudi sankcije v primerih kršitve postopka, saj na primer določa, da se lahko pogodba o zaposlitvi razveljavi, če ni bil izpeljan postopek javnega natečaja. Čeprav je potrebno posebej opozoriti, da načelo javnega natečaja in s tem izbira strokovno najbolj usposobljenega kandidata velja za uradniška delovna mesta, je seveda možno ta postopek smiselno upoštevati tudi pri izbir strokovno tehničnega javnega uslužbenca, ni pa obvezujoč. Dodati pa je treba, da v praksi sama izvedba načela in postopka javnega natečaja povzroča določene težave, od tega, da postopek sploh ni upoštevan in izveden, do tega, da se izvede zelo pomanjkljivo in se izbira opravi le na podlagi upoštevanja natečajnih pogojev. Glede na predpisane sankcije je utemeljeno pričakovati, da takšnih primerov sčasoma ne bo, seveda pa se morajo tudi vsi kandidati zavedati svojih pravic v postopku in jih v primerih, ko bo to potrebno tudi uveljavljati (Korade Purg, 2004: 112-113).

### ***Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti***

Uradnik mora izvrševati javne naloge politično nevtralno in nepristransko v javno korist. Ob tem pa mora slediti cilju zakona, da se loči politika in stroka, vzpostavi pa se stabilna uprava. Tako zapoveduje 28. člen že veljavnega Zakona o javnih uslužbencih. Vendar pa je to »načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti« v slovenski zakonodaji po mnenju nekaterih zapisana tako dvoumno, da bo politika tudi tokrat poskusila vroč kostanj, ki ga je dobila v roke s političnim delovanjem tožilke in njeno vrnitvijo na državno tožilstvo, pomesti pod preprogo. Kajti tudi zakon o tožilstvu po eni strani dopušča, da tožilec lahko postane minister ali predsednik republike, vendar sočasno zapoveduje, da mora v tem procesu ostati »nepristranski«. Javni uslužbenci tudi ne smejo opravljati nobene dodatne dejavnosti, ki bi »vplivala na nepristransko opravljanje dela« in bi škodovala »ugledu organa«, o vsaki taki dejavnosti pa morajo takoj obvestiti predstojnika, sicer so lahko razrešeni. Vendar po drugi strani zakon vsakršno javno politično delovanje izrecno omejuje samo za uradnike na položajih »generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine«. Poraja pa se vprašanje: »Ali v tem trenutku torej res ni ovire, da velika večina tožilcev in sodnikov ne bi ob naslednjih volitvah najprej nastopala na strankarskih listah in se nato vrnila v varno zavetje svojih državnih služb?« »Tako enostavno spet ne bo. Če bi to postala splošna praksa, to zanesljivo ne bi bilo dobro. Že ustava postavlja določene



omejitve za sodnike in tožilce, namreč da ne morejo biti člani organov političnih strank. Čeprav ne omejuje njihovega članstva v političnih strankah, pa je po drugi strani potrebno, da opravljajo svoje delo na način, ki ne vzbuja nobenih dvomov o njihovi nepristranskosti in neodvisnosti. Celo pri uresničevanju svojih ustavnih pravic, ki jih vsekakor ima, se mora tožilec obnašati tako, da ne ovira svoje funkcije. Paziti mora celo na videz nepristranskosti,« je bilo pojasnilo nekdanjega ministra za pravosodje Iva Bizjaka v tedniku Mladina leta 2002. Za razrešitev ali premestitev je Bizjak videl možnosti le v okviru disciplinskega postopka, hkrati pa opozarjal na previdnost. *“Pri presojanju nedopustnega političnega delovanja javnih uslužbencev moramo biti zelo previdni, da ne bi pri tem tudi sami posegali v pravice posameznika. Seveda pa se mora vsak, ki se odloči za to pot, zavedati, da bo bolj na očeh, da utegne imeti kakšno dodatno težavo in da se bo moral bolj dokazovati, da je njegovo ravnanje res nepristransko.”*

### **Načelo prehodnosti**

Načelo zagotavlja možnost, da je pod zakonsko določenimi pogoji javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov. S tem zakon pospešuje mobilnost zaposlenih, ki je v korist tako javnih uslužbencev kot delodajalcev. Omogočena je premestitev po želji javnega uslužbenca in premestitev zaradi delovnih potreb mimo njegove volje.

### **Načelo varovanja poklicnih interesov**

Navedeno načelo se vsebinsko prekriva z istoimenskim skupnim načelom sistema javnih uslužbencev.

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

### **Načelo odprtosti do javnosti**

Odprta javna uprava prinaša velike spremembe v načinu delovanja javne uprave. Pomeni spremembo tako pravil delovanja kot tudi kulture dela v javni upravi. Odprta javna uprava vsebuje več različnih elementov. Najpomembnejši med njimi so dostop državljanov do vse

informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delo javne uporabe, možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev javne uprave, sodelovanje v postopkih priprave predpisov in nenazadnje, dostop do samih forumov, kjer se odločitve sprejemajo. Odprta javna uprava pomeni negacijo tradicije skrivnosti in zaprtosti, ki je značilna za javno upravo v evropskem kontinentalnem prostoru. Odprta javna uprava predstavlja nov pristop k teoriji upravnega prava, saj bistveno spreminja položaj posameznika – državljana v upravnem pravu (Anželj, 2004: 205).

Načelo omogoča državljanom pridobivanje informacij o delovanju uprave in o rezultatih opravljenega dela uradnikov. S tem se priznava uporabnikom vloga neformalnega zunanjega nadzora.

## **12.5 Zakon o splošnem upravnem postopku**

Bistvo splošnega upravnega postopka predstavljajo temeljna načela, ki urejajo minimalno varstvo strank v postopku in so hkrati temeljne obveznosti organa do stranke. Temeljna načela so izpeljana iz najvišjih (to je ustavnih) pravil demokracije in veljajo v vseh upravnih postopkih. Predstavljajo skupna, obvezna in interpretativna pravila za uporabo vseh procesnih institutov ZUP-a. Hkrati načela zagotavljajo minimalno procesno varstvo strank v postopku. Omogočajo primerljivo postopanje s strankami v različnih upravnih stvareh. Temeljna načela tudi usmerjajo celotni postopek v smiselno, logično, procesno celoto. Kršitev načel lahko predstavlja bistveno kršitev pravil postopka zaradi česar je izdani pravni akt (odločba ali sklep) izpodbojen s pritožbo ali z izrednimi pravnimi sredstvi. Nekatera, posebej pomembna načela za stranke, so:

### **Načelo zakonitosti**

To načelo izhaja iz ustavne določbe, po kateri je Republika Slovenija pravna država. Med drugim to pomeni, da je država v kateri je delovanje državnih organov vezano na pravne predpise, država, v kateri vlada pravo in ne samovolja in arbitrnost državnih organov. Pojem pravne države pomeni vezanost državnih organov na pravo in njihovo podreditev zakonom. Politična vsebina načela pravne države pa je v priznavanju temeljnih pravic človeka in državljana, njihovem zagotavljanju in zaščiti ter prežetosti celotnega pravnega sistema, s spoštovanjem dveh osnovnih načel, in sicer načela ustavnosti in načela zakonitosti. Načelo zakonitosti ni načelo, značilno samo za upravni postopek, temveč je ustavnega značaja in velja za celotni pravni red. V naši ustavi je načelo ustanovni in zakonitosti izraženo na naslednji način:

- zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo;

- podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni;
- zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami;
- posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu (Cijan, Grafenauer, Ramšak, 2003: 23-24).

Bistvo načela zakonitosti nam pove, kako morajo in kako smejo ti organi voditi postopek (npr. kdaj in kako nas smejo vabiti k sebi, odrejati izvedence, vabiti druge udeležence v postopek, opravljati ogled, razpisati ustno obravnavo itd.). To načelo pove tudi, kako lahko organ odloči v konkretnem postopku. Odloči lahko le tako, kot določa zakon. Če sem zaprosil za neko pravico na podlagi (materialnega) predpisa, lahko odloči le tako, kot je v tem predpisu določeno in ne drugače (drugače lahko odloči le, kadar organu zakon daje tako možnost kot npr. pri izdaji orožnega lista, vendar mora v odločbi natančno obrazložiti, zakaj je odločil drugače).

### **Načelo varstva pravic strank in varstvo javnih korist**

Bistvena značilnost dela in odločanja organov uprave je, da v njihovi dejavnosti prevladuje skrb za uveljavljanje in zavarovanje javnih koristi (interesov), na drugi strani pa tudi obveznost, da omogočijo uresničitev tistih pravic in dolžnosti državljanov, ki izhajajo iz zakonov in drugih na zakonu temelječih predpisov. To je ena od temeljnih značilnosti upravnopravnega razmerja. V upravnem razmerju gre za odločanje o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznih subjektov, ki imajo v postopku položaj stranke v določenih upravnih stvareh s posameznih upravnih področij. Gre za konkretne uprave stvari, v katerih je v večji ali manjši meri izražen splošni (javni) družbeni interes oziroma javna korist, ki naj se uresniči po potrebi tudi z instrumenti oblasti. V tem primeru prihaja do soočenja javnega in zasebnega interesa, pristojni upravni organ pa nastopa v njem z močnejšo voljo, avtoritativno (Cijan, Grafenauer, Ramšak, 2003: 25).

To konkretno pomeni, da mora uradna oseba, ki vodi postopek, opozarjati stranko na določene pravice, ki jih lahko uveljavlja v postopku (procesne pravice; npr. pravica do pritožbe, pravica do povračila stroškov in podobno). Poleg tega pa mora uradna oseba, ki na podlagi vloge ugotovi, da bi lahko stranka pravice (materialne pravice) uveljavljala pri drugem organu, stranko na to opozoriti.

Ni v javnem interesu, da se kršijo zakonite pravice državljanov, kakor tudi ne, da stranke uveljavljajo svoje pravice v škodo pravic drugih ali v nasprotju z javno koristjo. V javnem

interesu pa je, da državljani oziroma stranke v upravnem postopku v polni meri uresničijo svoje zakonske pravice. V upravnem postopku stranka sama varuje svoje pravice, organ, ki vodi upravni postopek in v njem odloča, pa ji je dolžan omogočiti čim lažje zavarovanje in uveljavitev pravic, ki jih stranka v postopku ima. Tako Zakon o upravnem postopku predpisuje, da »morajo organi pri postopanju in odločanju omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice; pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom. Organ mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu. Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa. Kadar uradna oseba glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo je dolžna na to opozoriti (Cijan, Grafenauer, Ramšak, 2003: 25-26).

Iz besedila 7. člena ZUP tako izhaja, da:

*»(1) Pri postopanju in odločanju morajo organi omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice; pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom.*

*(2) Kadar uradna oseba glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo na to opozori.*

*(3) Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa.*

*(4) Organ mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu.«*

Načelo varstva pravic stranke je izraženo tudi v več drugih določbah Zakona o splošnem upravnem postopku. Tako ima stranka: pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in izvajanja dokazov (146.člen)<sup>62</sup>, pravico do ustne obravnave (154. člen)<sup>63</sup>, pravico pritožbe

---

<sup>62</sup> (1) Stranka ima pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in za dosego namena, ki ga ima ta postopek, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi. (Zakon o splošnem upravnem postopku, člen 146./1.)

<sup>63</sup> 1) Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko po lastnem preudarku ali na predlog stranke razpiše ustno obravnavo vselej, kadar je to koristno za razjasnitev stvari, mora pa jo razpisati v zadevah, v katerih

(228. in 229. člen), pravico do ugodnejših odločitev glede sredstev, če se z njimi lahko doseže isti namen (252. člen), pravico, da se izvršba opravi na tak način in s takimi sredstvi, ki so za zavezanca najmilejša, če se z njimi vendarle doseže namen (285. člen). Ravno tako pa se tudi na načelo varstva javne koristi nanaša več določb Zakona o splošnem upravnem postopku.<sup>64</sup>

### **Načelo materialne resnice**

V postopku je treba ugotoviti dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, pomembna za zakonito in pravilno določbo. To načelo predstavlja osnovno vodilo in zahtevo v vseh postopkih v našem pravnem redu (kazenskem, pravnem, upravnem, postopku za prekrške, ...). Materialna resnica pomeni, da mora ugotovljeno stanje ustrezati objektivni in stvarni resnici. Pomeni torej skladnost ugotovljenih in stvarnih dejstev. Katera dejstva do pomembna za zakonito in pravilno odločbo je odvisno od materialnega predpisa, ki določa pogoje za priznanje neke pravice ali naložitev obveznosti. Iz tega izhaja, da načelo materialne resnice pride posebej do izraza v okviru ugotovitvenega postopka in dokazovanja, to je tistega dela postopka, ki se mora izvesti pred sprejemom odločitve oziroma izdajo odločbe – tako na prvi, kot tudi na drugi stopnji. ZUP tudi izrecno določa, da izda organ, ki je pristojen za odločanje, odločbo o stvari, ki je predmet postopka, na podlagi dejstev, ugotovljenih v postopku (Cijan, Grafenauer, Ramšak, 2003: 28).

Organ lahko odloči o pravici ali obveznosti šele potem, ko je ugotovil vse potrebne podatke, ki so za tako odločanje potrebni. Če o kakšnem dejstvu ni prepričan, mora uporabiti vse možnosti, ki mu jih zakon daje, da dokaže in ugotovi stanje, na podlagi katerega lahko odloči. Le izjemoma, če mu zakon to dopušča, lahko odloči na podlagi "verjetnosti", kar pomeni, da ni potrebno, da za odločitev ugotovi popolno resnico. (npr. Zakon o denacionalizaciji pravi, da za pravno nasledstvo zadošča, da je verjetno izkazano). Tudi tekom postopka ima organ take možnosti, ki jih določa zakon o splošnem upravnem postopku (npr. pravico vpogledati dokument ima tudi vsak, ki "verjetno" izkaže, da ima od tega pravno korist, organ lahko ustno obravnavo tudi javno naznani v sredstvih javnega obveščanja, če je "verjetno", da bi se v postopek lahko vključile še kakšne osebe itd.).

### **Načelo zaslišanja stranke**

Preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (zaslišanje stranke), kar pomeni, da mora imeti

---

sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi, ali kadar je treba opraviti ogled ali pa zaslišati priče ali izvedence. (Zakon o splošnem upravnem postopku, člen 154./1.)

<sup>64</sup> Kot to npr. izhaja iz člena 45., 126., 144., 229., 274. in 278. Zakona o splošnem upravnem postopku.

vsaka stranka možnost, da pove svoje mnenje o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev, pa tudi o ugotovitvah organa in trditvah nasprotne stranke. To ne pomeni, da stranka mora podati svoje mnenje, ampak ima le možnost, ki jo lahko izkoristi ali pa ne. Dolžnost organa pa je, da stranki to možnost omogoči. Organ daje takšno možnost strankam z vabilom. Čeprav stranka te možnosti ne izkoristi, pa ji je organ dolžan vročiti končno odločbo.

Bistvo tega načela je, da mora imeti stranka v upravnem postopku možnost aktivne udeležbe in s tem zaščite svojih pravic, možnost aktivne udeležbe in sodelovanje v postopku. Organ mora dati stranki možnost, da uveljavi svoje pravice, da se seznanijo z rezultatom ugotovitvenega postopka in da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za odločitev. S tem ima stranka možnost, da brani, zavaruje, uveljavi svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi (Cijan, Grafenauer, Ramšak, 2003: 29). To načelo je potrebno torej razumeti ne samo v smislu prepovedi izdaje odločbe brez predhodnega zaslišanja stranke, ampak širše, in sicer tako, da skozi načelo zaslišanja stranka pride do izraza pravica stranke do udeležbe v postopku, pravica, da s svojim predlogi vpliva na delo organa in zastopa svoje pravice in koristi, da je prisotna v vsaki fazi postopka itd. Bistvo ni v tem, da je stranka navzoča pri vsakem posameznem dejanju ugotovitvenega postopka, ampak v uresničevanju njegove vsebine (Cijan, Grafenauer, Ramšak, 2003: 29).

**Načelo dolžnosti govoriti resnico in načelo poštene uporabe pravic**, kar pomeni, da so stranke v upravnem postopku dolžne govoriti resnico in uporabljati pravice, ki so ji priznane v zakonih, na način, ki ne pomeni zlorabe. Stranka je dolžna govoriti resnico, kajti če se kasneje ugotovi, da ni govorila resnico, pa je organ izdal odločbo na podlagi neresnične izjave, se taka odločba lahko kadarkoli izreče za nično, sprožiti pa je mogoče tudi obnovitev postopka.

**Načelo pravice do pritožbe**, kar pomeni, da ima stranka zoper vsako odločitev organa, ki je bila sprejeta na prvi stopnji, vedno pravico do pritožbe, razen če ji to pravico v posameznem primeru odvzame zakon (posebni zakon ali ZUP).

#### **Načelo proste presoje dokazov**

Uradna oseba, ki vodi postopek sama, vestno in skrbno presodi vsak dokaz posebej. Vsak dokaz primerja z drugimi dokazi in vse dokaze skupaj (Štriker, 2000: 14). Katera dejstva je šteti za dokazana odloči uradna, pooblaščenca za odločanje v upravni stvari, po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka (Cijan, Grafenauer, Ramšak, 2003: 30). Stranke imajo sicer v postopku pravico uradni osebi predlagati izvajanje še kakšnih dokazov,

vendar se uradna oseba sama odloča, katere dokaze bo izvajala. Po opravljeni selekciji dokazov, glede na dokazno vrednost ali dokazno moč, napravi dokazno oceno ali dokazni sklep. Pri tem uradna oseba ni vezana na nobena dokazna pravila ali vnaprejšnje vrednostne kriterije. Presojto dokazov mora organ utemeljiti v obrazložitvi odločbe (Štriker: 14, 2000). Če se stranka ne strinja s takšno odločitvijo uradne osebe, ima po prejemu odločbe pravico do pritožbe, kar je njena ustavna pravica.

Načelo proste presoje dokazov izraža stališče, da uradna oseba, ki vodi postopek in izda odločbo, sama odloča o tem, katera dejstva bo štela za dokazana in katera ne (Cijan, Grafenauer, Ramšak: 31, 2003).

### **Načelo samostojnosti pri odločanju**

Organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih stvareh samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Načela, ki smo jih že omenjali, načelo zakonitosti, materialne resnice, proste presoje dokazov zahtevajo, da organ, ki vodi upravni postopek, odloča samostojno. To samostojnost imenujemo tudi funkcionalna samostojnost, za razliko od organizacijske samostojnosti (Cijan, Grafenauer, Ramšak, 2003: 32).

To pa pomeni, da ji nihče ne more in ne sme narekovati, ukazovati ali sugerirati o tem, kako naj odloči v konkretnem primeru.

## **12.6 Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja**

Z navedenim zakonom se določajo skupni temelji in izhodišča za zagotavljanje enakega obravnavanja vsakogar pri uveljavljanju njegovih pravic in obveznosti ter pri uresničevanju njegovih temeljnih svoboščin na katerem koli področju družbenega življenja, zlasti pa še na področju zaposlovanja, delovnih razmerij, vključevanja v sindikate in interesna združenja, vzgoje in izobraževanja, socialne varnosti, dostopa do dobrin in storitev ter oskrbe z njimi, in sicer ne glede na njegove osebne okoliščine kot so narodnosti, rasa ali etično poreklo, spol, zdravstveno stanje, invalidnost, jezik, versko ali drugo prepričanje, starost, spolna usmerjenost, izobrazba, gmotno stanje, družbeni položaj ali druge osebne okoliščine. Zakon v svoji celoti tako določa subjekte, ki z ukrepi v okviru svojih pristojnosti ustvarjajo pogoje za uresničevanje načela enakega obravnavanja ter skrbijo za osveščanje diskriminiranih oseb in domnevnih kršiteljev kot tudi družbe kot celote, ter vzpostavlja institucionalne pogoje za

delovanje zagovornikov načela enakosti, ki z obravnavo primerov domnevnega neenakega obravnavanja po določbah tega zakona nudi pomoč diskriminiranim osebam.

Vendar je potrebno poudariti da določbe navedenega zakona ne izključujejo stvarno in razumno upravičenega različnega obravnavanja oziroma omejitev na podlagi določene osebne okoliščine, ki jih za doseg legitirnega namena določajo posebni zakoni.

Enako obravnavanje pomeni odsotnost neposredne<sup>65</sup> oziroma posredne<sup>66</sup> diskriminacije zaradi katere koli osebne okoliščine, navedene v prvem odstavku tega poglavja.

Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja je posebej opredelil tudi nadlegovanje kot eno izmed oblik diskriminacije. Iz 5. člena omenjenega zakona izhaja, da je nadlegovanje nezaželeno ravnanje, temelječe na katerikoli osebni okoliščini, ki ustvarja zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo ter žali njeno dostojanstvo. Nadlegovanje in ostale oblike diskriminacije, določene v Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja, so v skladu z omenjenim zakonom prepovedane na kateremkoli področju družbenega življenja, tudi na področju zaposlovanja in delovnih razmerij. Storitve ali opustitev, storjena na posameznem področju družbenega življenja, ki ima vse znake diskriminacije (oz. nadlegovanja), pa je v kazenskih določbah Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja opredeljena kot prekršek, za katerega se storilec (fizična oseba, pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik in/ali odgovorna oseba v državnem organu ali v samoupravni lokalni skupnosti) kaznuje z globo.

Organ, ki ima osrednjo funkcijo pri izvajanju bistva zakona je Urad za enake možnosti. Le ta usklajuje dejavnosti posameznih ministrstev in vladnih služb, ki se nanašajo na izvajanje tega zakona in opravlja tehnično administrativne naloge za Svet Vlade za uresničevanje načela enakega obravnavanja (SUNEO)<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Neposredna diskriminacija zaradi osebne okoliščine obstaja, če je oseba zaradi te osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot druga oseba.

<sup>66</sup> Posredna diskriminacija zaradi osebne okoliščine obstaja, če na videz nevtralne določbe, merila ali ravnanje v enakih ali podobnih situacijah in pogojih postavljajo osebo z določeno osebno okoliščino v manj ugoden položaj kot druge osebe, razen če te določbe, merila ali ravnanja objektivno upravičujejo legitirni namen in če so sredstva za doseganje tega cilja primerna in potrebna.

<sup>67</sup> Naloge SUNEO so, da: skrbi za izvajanje določb Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja, spremlja, ugotavlja in ocenjuje položaj posameznih družbenih skupin z vidika uresničevanja načela enakega obravnavanja, daje Vladi Republike Slovenije predloge, pobude in priporočila za sprejem predpisov in ukrepov, potrebnih za uresničevanje načela enakega obravnavanja, daje predloge za pospeševanje izobraževanja, osveščanja in raziskovanja na področju enakega obravnavanja oseb, se na podlagi letnega poročila zagovornice oziroma zagovornika načela enakosti seznanja z delom zagovornice oziroma zagovornika. V SUNEO je 24 članic in članov



## 13 ANALIZA DEJANSKE UPORABE NAČEL UPRAVE IN UPRAVLJANJA V UPRAVNEM IN SODNEM SISTEMU

### 13.1 Primeri Ustavnega sodišča

V Sloveniji ne poznamo posebnih/specialnih upravnih sodišč. Kljub temu, pa je načrtovanje usmerjeno k temu. V nekaterih primerih je možno vložiti tudi ustavno pritožbo pri Ustavnem sodišču. Slovenija ima svoje Ustavno sodišče od leta 1963, ampak Ustava iz leta 1991 je samo vlogo in pomen sodišča spremenila, okrepila in povečala.

Pri pregledu odločb Ustavnega sodišča se bomo ustavili pri samo nekaterih načelih, ki jih je Ustavno sodišče obravnavalo. Pri odločanju po prostem preudarku avtorji že v Kraljevini Jugoslaviji poudarjajo omejitve pri oblastnih posegih v pravice državljanov. Upravni organ je do takšnih posegov upravičen le iz javnih ozirov. Pri tem mora pretehtati, ali se ne bi z njegovim ukrepom oškodovali osebni interesi kake osebe, dalje, ali tisti javni interes, zaradi katerega sme ali more javni organ nekaj ukreniti, vsekakor presega ogroženi interes ene ali druge stranke ali soudeležene osebe. Upoštevanje strankinih interesov je namreč drugi javni oziri in mu ne nasprotujejo enaki ali še tehtnejši osebni interesi drugih strank (Steska, 1941: 164-165). Pri določanju vsebine upravne odločbe mora biti stanje stvari ugotovljeno tako popolno, da more upravni organ z zanesljivostjo izbirati izmed dopustnih ukrepov tistega, ki utegne biti najprimernejši, ali določiti kakovost upravne odločbe tako, da bo čim boljše ustrezala (Steska, 1941: 174). Načelo sorazmernosti je Ustavno sodišče prvič opredelilo dne 2. junija 1994 z odločbo v zadevi OdlUS III, 62, ko je razveljavilo določbe Zakona o socialnem varstvu, ki so predpisovale obvezno združevanje v socialno zbornico. Nadalje je Ustavno sodišče pri odločanju v zadevi OdlUS III, 63 na pobudo podjetja BIG-ALMES razveljavilo zakonsko določbo, ki je omejevala registracijo gradbenih podjetij. Svobodna gospodarska pobuda iz 74, člena Ustave namreč zagotavlja avtonomijo gospodarskih subjektov, ne glede na velikost in druge značilnosti in jo je dopustno omejevati v javnem interesu le z najnujnejšimi posegi. Izpodbijana določba zakona pri uresničevanju navedene ustavne pravice nesorazmerno omejuje predvsem manjše gospodarske subjekte. To je samo nekaj primerov v katerih je bil predmet obravnavanja Ustavnega sodišča načelo sorazmernosti.

---

ministrstev in vladnih služb, narodnostnih manjšin, nevladnih organizacij in strokovnih institucij, ki so bili imenovani s [sklepom vlade](http://www.uem.gov.si) (<http://www.uem.gov.si>).

Naslednji primer se nanaša na ustavosodno presojo prostega preudarka. Zanimiva je predvsem odločba Ustavnega sodišča v zadevi OdlUS I, 102, s katero je Ustavno sodišče razveljavilo 41. in 13.a člen Zakona o državljanstvu RS. Ta odločitev Ustavnega sodišča je temeljila na dejstvu, da je besedilo zakona na teh mestih bilo premalo določeno. Ustavno sodišče je pri svojih odločitvah izhajalo iz naslednjih premis in sicer: samo odločanje upravnega organa po prostem preudarku ne sme biti samovoljno in pravno nevezano. Odločba mora biti izdana v mejah pooblastila in skladno s pooblastilom oziroma namenom za katerega je bilo pooblastilo dano. Taka ureditev je v skladu z ustavnim načelom vezanosti delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago in okvir (legalitetno načelo, načelo zakonitosti). Legalitetno načelo je določeno v 120./2 členu Ustave. Po navedeni določbi Ustave upravni organi opravljajo svoje delo v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Da bi zadostili zahtevam navedene ustavne določbe mora zakon določati vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov v organizacijskem, postopkovnem in vsebinskem pogledu. Določiti jih mor tako, da lahko prizadeti ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona in da se lahko zakonitost upravnega akta ugotavlja v upravnem sporu pred sodiščem, kjer lahko prizadeti zahteva sodno varstvo svojih pravic in interesov (Šturm, 1998: 236).

Nekaj primerov načel, s katerimi se je ubadalo Ustavno sodišče RS smo navedli, sledi pa še navedba nekaterih primerov Evropskega sodišča.

### **13.2 Evropsko sodišče**

Načela, ki smo jih navedli zgoraj lahko najdemo v upravnem pravu po vsej Evropi. Kljub temu, da je javna uprava v evropskih državah stara, se je le ta neprestanoma prilagajala novim razmeram in napredku, tako tudi vstopu v Evropsko Unijo.

EU je edinstvena nadnacionalna politično-gospodarska struktura. Pravo Evropske unije je tako poseben mednarodni pravni sistem, ki deluje vzporedno s pravom držav članic EU. Ima neposreden učinek v pravnih sistemih držav članic in ima na mnogih področjih, predvsem na področju ekonomske in socialne politike, prednost oziroma primat. Primarnost pomeni, da pravila, sprejeta na ravni EU, prevladajo nad pravili, vsebovanimi v pravnih redih držav članic. Pravo EU je avtonomno pravo, saj svoje veljavnosti ne črpa iz morebitne poznejše odobritve nacionalnih organov držav članic, temveč se opira na zakonodajne pristojnosti organov EU.

Pravni red Evropske unije ima naslednja glavna vira:

1. primarna zakonodaja - ustanovne pogodbe, na katerih temeljijo Evropska skupnost, Evropska skupnost za atomsko energijo in Evropska unija; ter vse spremembe in dopolnitve ustanovitvenih pogodb in pogodbe o pristopu držav k Evropski uniji.

2. sekundarna zakonodaja - pravni akti Evropske skupnosti, Evropske skupnosti za atomsko energijo in Evropske unije, ki jih sprejemajo institucije Evropske unije (uredbe, direktive, odločbe, priporočila in mnenja) po posebnih v ustanovnih pogodbah predpisanih zakonodajnih postopkih.

Pomemben pravni vir pa so prav tako mednarodni sporazumi in sodna praksa organov EU s pravosodnimi pooblastili, to je Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje. Slednja zagotavljata spoštovanje prava Skupnosti ter sta pristojna za interpretacijo primarne in sekundarne zakonodaje. Tako s svojo prakso, ki kot vir prava zavezuje tako institucije EU kot tudi države članice, zagotavljata enotno razumevanje in izvajanje prava EU.

Sodišče Evropske skupnosti je iz pravnih sistemov držav članic izpeljalo splošna načela, ki jim je dalo naravo splošnih pravnih načel skupnega pravnega sistema evropske skupnosti. Mednje uvrščamo tudi splošno načelo proporcionalnosti. V pravnih razmerjih, kjer je navzoče tudi pravo Evropske skupnosti, so države članice dolžne upoštevati splošna pravna načela Evropske zveze in zato med njimi tudi že navedeno načelo proporcionalnosti. Na splošna načela se je mogoče sklicevati v primerih presoje pravne pravilnosti ukrepov Evropske skupnosti, kakor tudi pri presoji posameznih nacionalnih ukrepov, s katerimi se v posameznih državah udejanja pravo Evropske skupnosti. Sodišče je obravnavalo veliko zanimivih primerov, v katerih je načelo proporcionalnosti uporabilo v kontekstu pravic, ki jih zagotavlja Evropska skupnost. V 48. členu Rimske pogodbe je zagotovljena pravica do svobodnega gibanja dela. Isti člen dopušča tudi izjeme od tega pravila. Pri presojanju upravičenosti izjem se je sodišče dosledno postavljalo na stališče, da so izjeme dopustne samo v primerih, ki bi pomenili resnično in resno grožnjo javnih koristi, in samo tedaj, če je bil za omejitve uporabljen najmanjši restriktivni ukrep, ki je bil možen v danih okoliščinah. Podobno velja pri zagotavljanju temeljne pravice do svobodnega gibanja blaga iz 30.člena Rimske pogodbe. Najbolj znan primer je primer Cassis de Dijon<sup>68</sup> C 120/78 (20. februar 1979). V navedenem primeru je sodišče preverjalo, ali je nemški predpis, ki je določal minimalno vsebino alkohola

---

<sup>68</sup> Princip "Cassis de Dijon" v luči principa prostega pretoka blaga pomeni, da morajo izdelek, ki je bil v eni izmed članic zakonito izdelan in dan v promet, sprejeti tudi druge članice. Ta princip omogoča prost pretok blaga in storitev brez potrebe po harmonizaciji nacionalnih zakonodaj držav članic na tem področju. Izdelki, ki so proizvedeni v eni izmed držav članic v skladu z njeno zakonodajo, se lahko prosto prodajajo tudi na območju drugih članic, pa čeprav so tehnične specifikacije in specifikacije kvalitete v tej državi drugačne. To ne velja le v primeru, ko posamezna država dokaže, da je izdelek škodljiv za javno zdravje, ljudi ali okolje na njenem teritoriju ali v primeru javnega interesa, vendar dokazno breme leži na državi, ki spodbija uporabo izdelka na njenem teritoriju. Proizvajalcu oziroma uvozniku ni potrebno dodatno izkazovati varnosti njegovega proizvoda. Vsako omejevanje prostega pretoka blaga in storitev mora biti sporočeno tudi Evropski komisiji, ki izda svoje mnenje o ustreznosti sprejetih ukrepov. Enako velja za storitve.

za določene alkoholne pijače, pomenil oviro prostemu pretoku blaga. Potem ko je sodišče spoznalo, da bi predpis lahko pomenil tako oviro, je sodišče ocenjevalo trditve obrambe, da je bil predpis potreben zaradi varstva potrošnikov pred zavajanjem. To stališče je sodišče zavrnilo, kajti interes potrošnikov bi bilo mogoče zavarovati z drugimi manj restriktivnimi načini<sup>69</sup>.

V zadevi *Skimmed - Milk Powder* je Skupnost iskala način kako zmanjšati presežek posnetega mleka v prahu v Evropski Uniji. Skupnost je poskušala zmanjšati količino oziroma presežek mleka v prahu z vključevanjem prahu v živalsko krmo namesto soje, ki je tudi cenejši. Način, s katerim je Skupnost poskušala zmanjšati količino le tega je povzročil škodo vsem gojiteljem živine. Odločitev sodišče je bila enostavna. Skupnost nikakor ne more sprejeti odločitve in dejanj, ki bi povzročila diskriminatorno ravnanje med različnimi kategorijami kmetov. Gre za kršenje načela enakosti. Hkrati pa gre tudi za kršenje načela sorazmernosti, saj prisiljevanje k uporabi predlaganega načina ni nujno najboljša pot za zmanjševanje presežka. Naslednji primer je primer spolnega razlikovanja oziroma diskriminacije. Gre za *Sabbatini v. European Parliament Case*. V navedeni odločbi tožnica ni pridobila določene ugodnosti, ker ni imela statusa glave družine. Ženska v družini je le redko glava družine, načeloma pa to funkcijo opravlja mož. Sodišče je odločilo, da gre pri izdani odločbi za jasno kršitev pravic tožnice in za spolno diskriminacijo. Primer *Prais v. Council* je primer verske diskriminacije, ki pa s strani sodišča ni bil pozitivno rešen. V predmetni zadevi je tožnica židovskega porekla, ki se je prijavila za mesto v svetu. Za sprejem na prijavljeno mesto bi morala opraviti še izpit, ki je bil razpisan na točno določen dan. Hkrati je dan opravljanja izpita sovpadal z židovskim festivalom, zaradi katerega se tožnica izpita ni mogla udeležiti. Tožnica je v tožbi zahtevala razveljavitev izpita in rezultatov. Svojo tožbo je utemeljevala z versko diskriminacijo. Sodišče je v svoji odločitvi opredelilo, da svet a priori ni bil seznanjen z dejstvom, da je na dan opravljanja izpita bil hkrati tudi židovski festival, ki je udeleženci onemogočal oziroma prepovedoval opravljanje izpita. Če bi svet bil obveščen pravočasno, bi lahko v poštev vzel datum in dejstvo, da je na navedeni dan razglašen verski praznik in se hkrati poskušal izogniti kakršnimkoli nevšečnostim. Torej svet dejansko ni bil seznanjen z vsemi relevantnimi okoliščinami, na podlagi katerih bi sprejel svojo odločitev. Odločitev sodišča lahko interpretiramo na način, da bi svet še vedno lahko sprejel kot dan opravljanja izpita dan, ki sovpada z židovskim praznikom, vendar v izogib nevšečnostim se je bolje predmetnemu datumu izogniti.

---

<sup>69</sup> Na področju ekonomskih razmerij je sodišče v primeru *Bela-Muhle C 114/76* (02.12.1976) obravnavalo pritožbo živinorejcev zaradi obvezne uporabe sirotkev prahu za krmiljenje živine.

To je nekaj primerov z različnih področij načel, s katerimi se je evropsko sodišče srečavalo. Izmed njih je razvidno, da je kar nekaj primerov bilo tistih, ki so se nanašali na različne vrste diskriminatornosti, kar je tudi kar pogost razlog primerov, ki se pred evropskim sodiščem pojavijo.

## 14 ZAKLJUČEK

Zaradi izboljšanja konkurenčnega položaja mora Slovenija povečati kakovost storitev. V tem okvirju mora dodatno razvijati alternativne oblike zagotavljanja storitev. Naloga države je učinkovito zagotavljanje storitev v javnem interesu tudi ob večjem sodelovanju zasebnega sektorja. Država bo istočasno z uvajanjem javno-zasebnega partnerstva zagotovila tudi primerno poslovno okolje (zakonodajno in pogoje delovanja) in tako preprečila povečanje potencialnih fiskalnih tveganj in potencialnih obveznosti, zlasti finančnih.

Vlada RS je julija 2003 sprejela srednjeročno Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja. Kvaliteta strategije je na enem mestu opredeljen nabor ciljev in ukrepov za celotno javno upravo, pomanjkljivost pa odsotnost centralne točke odgovornosti za izpeljavo strategije oz. koordinacijo parcialnih strateških načrtov. Za spremembo institucionalnega okolja v Sloveniji je nujno jasno izražena politična volja, ki bo te spremembe spodbujala. Strategija zato postavlja jasen cilj izboljšanja položaja Slovenije na lestvicah institucionalne konkurenčnosti ter za njegovo doseganje ponuja splet ukrepov vlade, ostalih nosilcev javnih pooblastil ter političnih akterjev. Ukrepi so usmerjeni k doseganju ciljev in načel dobrega vladanja. Za realizacijo teh ciljev strategija opredeljuje naslednje splošne usmeritve:

- a) zmanjševanje neposredne vloge države v gospodarstvu s spodbujanjem javno zasebnega partnerstva, ki pomeni delno prenašanje izvajanja in/ali financiranja javnih služb v zasebni sektor, pri čemer država vzpostavi primeren institucionalen okvir za izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva, ohranja vlogo systemskega regulatorja in nadzornika. Za uspešno sodelovanje in razvoj javno-zasebnega partnerstva, predvidoma znotraj Ministrstva za finance.
- b) Povečevanje učinkovitosti in uspešnosti države in vodenja javne uprave z uvajanjem načel in prakse novega javnega upravljanja (new public management), ki v javni sektor prenaša osnovna načela upravljanja iz zasebnega sektorja, kot so kriterij zadovoljstva uporabnika storitev, doseganje postavljanja ciljev z najmanjšimi sredstvi, upoštevanje uspešnosti pri dodeljevanju proračunskih sredstev (performance based budgeting).
- c) Zmanjševanje implementacijskega deficita z boljšo koordinacijo razvojnih politik in načrtovanja v vladi.
- d) Izboljšanje učinkovitosti političnega odločanja s krepitvijo institucionalnega dialoga s civilno družbo in potencialni ob spremembi ustave ureditvijo referendumu tako, da bo pomenil nadzor javnosti nad odločitvami parlamenta in ne sredstvo v medstrankarskem boju.

- e) Vzpostavitev delovanja nadzornikov nosilcev javnih pooblastil in tokov kapitala v smislu zagotovitve transparentnosti in odgovornosti, zlasti na področjih, ki imajo makroekonomski vpliv (energetika, telekomunikacije, trg vrednostnih papirjev, zavarovalništvo idr.).
- f) Vzpostavitev višje ravni profesionalizacije vseh ključnih akterjev.
- g) Opustitev političnega kadrovanja v nadzorne sveta in večja transparentnost kadrovanja prek krepitev politične kulture in konkretnih ukrepov.
- h) Razvoj vseživljenjskega izobraževanja v javnem sektorju prek notranjih institucij v upravi in sodstvu oz. širše v pravosodju.
- i) Koordinacija dejavnosti nadzornih služb, uradov in agencij ter policije in tožilstva.

Slovenska uprava kot akter družbenega in ekonomskega razvoja mora v naslednjem desetletju pristopiti k vrsti nadaljnjih ukrepov modernizacije. Pri tem mora spoštovati evropska načela za javno upravo:

- zanesljivost in predvidljivost, ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti;
- odprtost in transparentnost (dovoljeni izjemi sta nacionalna varnost in varstvo osebnih podatkov);
- odgovornost ter učinkovitost in uspešnost.

Ti cilji so med seboj soodvisni, pri čemer je ustrezen regulatorni okvir, ki zagotavlja pravno varnost primarnega pomena za doseganje ostalih ciljev. Potencialni konflikt med učinkovitostjo in vladavino prava ter zakonitostjo na drugi strani se mora razširiti prek ločitve usmerjevalnih in izvajalskih funkcij uprave, tako da uprava določa javne politike in vrši nadzor, samo izvajanje pa prenese na pogodbene izvajalce.

*Kakovost regulacije in koordinacije razvojnih politik.* Poleg odprave regulacije, ki omejuje konkurenco in ustvarja ekonomske rente, mora razvoj regulatornega okvira odpravljati administrativne ovire, poenostaviti in združevati postopke, njihovo standardizacijo in informatizacijo. Cilja ukrepov sta zlasti večja odgovornost in odprtost države. Prednostni ukrepi v obdobju do 2008 so: (i) določitev obvezne predhodne presoje učinkov predpisov (*Regulatory Impact Assessment* - RIA), razvoj vzporedne metodologije za vplive na gospodarstvo in izvedba pilotskih projektov na področju podjetniške zakonodaje in prakse, vključno z davčnim postopkom, (ii) vzpostavitev standardov uspešnosti in učinkovitosti ter metodologije primerjav med organi javne uprave (postopoma, najprej znotraj slovenskega, nato evropskega upravnega prostora); (iii) analiza poslovnih procesov uprave kot podlaga za optimizacijo, standardizacijo in informatizacijo postopkov; (iv) izboljšanje koordinacije

oblikovanja in izvajanja razvojne funkcije države (gospodarstvo, sociala, okolje). Prednostni ukrepi v obdobju do 2013 pa so: (i) odprava nepotrebnih postopkov, poenostavitve postopkov in njihovo poenotenje ter informatizacija, (ii) razvoj javno-zasebnega partnerstva (*Public Private Partnership, PPP*) na vseh področjih, ki jih bo zakon opredeljeval kot primerne, (iii) vzpostavitev regulatornega okvira, ki bo vezal odgovornost nosilcev oblasti na dosego ciljev.

*Odnos uprave do uporabnikov.* Učinkovito delovanje države pomeni, da mora biti le-ta usmerjena k uporabnikom javnih storitev tako, da bo od represivnega in samozadostnega delovanja prešla k opravljanju storitev v korist državljanom. To velja še zlasti za upravne enote in občine, ki morajo svoje delovanje prilagoditi potrebam okolja. Pri obravnavanju strank mora uprava zlasti vzpostaviti mehanizme spodbujanja gospodarskega razvoja in investicij. Uprava mora skrbeti za razvoj odprte družbe, zlasti za institucionalizacijo sodelovanja z nevladnimi organizacijami. Prednostni ukrepi v obdobju do 2008 so: (i) institucionalizacija sodelovanja med vladnim sektorjem in nevladnimi organizacijami, (ii) omogočiti pravico uporabnikov do izbire (način in čas dostopa, postopno tudi odprava krajevne pristojnosti), (iii) razvoj institucionalne podpore za pomoč, svetovanje in usposabljanje uporabnikov javnih storitev, kako uveljaviti svoje pravice in postopkovne možnosti, (iv) oblikovanje katalogov informacij javnega značaja in posebnih upravnih postopkov z implementacijo zakonodaje glede pravice do vpogleda, (v) oblikovanje in implementacija zakona o sodelovanju javnosti pri določanju, (vi) nadaljnji razvoj e-uprave: storitveni portali za uporabnike, informatizacija in povezovanje javnih registrov, (vii) razvoj uporabe modela CAF oz. sodelovanje organov javne uprave v Priznanju RS za poslovno odličnost (pilotni ali regularni postopki). Prednostni ukrepi v obdobju do 2013 pa so: (i) participacija javnosti in razvoj odprte družbe, (ii) uvajanje (delne) konkurence istovrstnih ponudnikov upravnih storitev.

*Upravljanje kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov.* Vire je treba uporabiti v skladu z vnaprej opredeljenimi cilji uprave kot celote. Še zlasti je treba izpostaviti pomen javnih uslužbencev, saj je uspešna tista organizacija, ki gradi na sposobnosti in motiviranosti ljudi. Na področju informatizacije je zaradi hitrega napredka priložnosti za modernizacijo največ. Prednostni ukrepi v obdobju do 2008 so: (i) vzpostavitev vzpodbud za zaposlene in novega plačnega sistema ter polna implementacija uslužbenske zakonodaje; evalvacija izvajanja in morebitne prilagoditve sistema zlasti z vidika fleksibilnega kadrovskega načrtovanja in kariernega razvoja, nagrajevanja in napredovanja glede na uspešnost in obremenitev, sistematičen razvoj projektne dela; (ii) vzpostavitev sistema merjenja in ugotavljanja učinkovitosti (nova upravna statistika). Prednostni ukrepi v obdobju do 2013 pa



so: (i) razvijanje proaktivnega strateškega upravljanja kadrovskih virov, racionalizacija zaposlovanja in optimizacija notranjih prerazporeditev, vzpostavitev polno usposobljenih vrhunskih menedžerskih struktur; razvoj upravne kulture in učeče se uprave, (ii) razvoj elektronskega poslovanja znotraj uprave in z uporabnikom, (iii) razvoj racionalnejšega sistema nabav; razvoj evalvacije porabe proračunskih sredstev z vidika vnaprej opredeljenih in kvantificiranih ciljev; vzpostavitev sistema proračunskega financiranja, ki bo motiviral k varčevanju in racionalizaciji.

*Krčenje in decentralizacija uprave.* Sodobna uprava mora biti fleksibilna v delovanju in razbremenjena nepotrebnih administrativnih opravil, ki obremenjujejo tako stranke kot institucije same. Država oz. lokalne skupnosti si pridružujejo naloge oblikovanja javnih politik in nadzor nad njihovim izvajanjem, izvajanje pa se prenaša v širši javni oz. zasebni sektor. Preoblikovanje mora potekati po vsebinskih pogojih oz. merilih večje učinkovitosti (racionalizacija poslovanja, manjši stroški za uporabnike itd. ob hkratnem doseganju predpisanih standardov kakovosti), neodvisnega upravljanja v odnosu do izvršilne oblasti ali samoregulacije. V tem smislu je treba dosledno izpeljati tudi decentralizacijo državne uprave, tako s prenosom funkcij z države in občin na pokrajine, kot z usklajeno teritorialno organizacijo. Prednostni ukrepi v obdobju do 2008 so: (i) horizontalna analiza o funkcijah, procesih in aktivnosti v ministrstvih in drugih organih državne uprave ter v občinah s ciljem makroreorganizacije in delne ali popolne privatizacije, (ii) priprava ustreznega sistema financiranja bodočih pokrajin in posledično občin z vidika načel "fiskalnega federalizma" in s ciljem povečanja učinkovitosti in zmanjševanja skupnega obsega javnofinančnih sredstev, ob doseganju cilja skladnega regionalnega razvoja in enakomerne poseljenosti države; (iii) restrukturiranje teritorialne državne uprave s ciljem poenotenja ravni in območij do uporabnikov ter racionalizacije režijskih struktur, (iv) posodobitev temeljne zakonodaje o (javnih) zavodih in javnih podjetjih z vključitvijo modernih statusnih, upravljavskih in finančnih elementov, ki omogočajo in nadzorujejo sodelovanje zasebnega sektorja ter standardov poslovanja s strankami, ki bo povečala transparentnost in učinkovitost delovanja teh organizacij. Prednostni ukrepi v obdobju do 2013 so: (i) učinkovitejše preoblikovanje nekaterih upravnih organov, zlasti izvršilno-servisne narave, v javne agencije oz. javne zavode, (ii) uskladitev funkcij, struktur in poslovanja državne uprave ter lokalne samouprave.

*Uveljavljanje načel dobrega vladanja in transparentnosti v celotnem javnem sektorju.* Za celoten javni sektor morejo veljati smiselno enaka načela dobrega vladanja kot za ožje pojmovano javno upravo. Ker je za področje delovanja javnih zavodov in javnih podjetij značilno prepletanje javnih in zasebnih sredstev ter večji pomen ekonomskih kriterijev poslovanja, je več tudi možnosti za nekatere ekscesne pojave. Zato je potrebno pripraviti ustrezne predpise, ki bodo za celoten javni sektor na smiseln način uveljavili splošna načela

dobrega vladanja s končnim ciljem uspešnosti in učinkovitosti: (i) zadovoljstvo uporabnikov kot temeljno merilo uspešnosti pri izvajalskih organizacijah oz. na splošno izpolnjevanje poslanstva in ciljev za vse organizacije uprave; (ii) ustvarjena vrednost na uporabljena sredstva kot temeljno merilo gospodarnosti; (iii) odprtost in transparentnost delovanja; (iv) javni in institucionalni nadzor nad uspešnostjo doseganja ciljev in spoštovanjem predpisov; (v) zagotavljanje ekonomske racionalnosti pri zaposlovanju in plačilu za delo; (vi) preprečevanje konflikta interesov, jasna razmejitev med javno službo in tržno dejavnostjo subjektov v javnem sektorju, oblikovanje pravil za transparentno javno zasebno partnerstvo; (vii) presoja uspešnosti in ekonomičnosti delovanja kot merilo za dodeljevanje javnih sredstev in oceno dela predstojnikov.

Glede na postavljene cilje in ugotovitve skozi magistrsko nalogo lahko opredelimo, da so se naše postavljene hipoteze v uvodu magistrske naloge potrdile. Slovenska uprava je z uvedbo načel pridobila na transparentnosti in preglednosti. Na podlagi dognanj našega raziskovanja lahko ugotovimo, da načela uprave, ne glede na luknje, s katerimi se srečujemo ob uporabi le-teh, pripomorejo do učinkovitega delovanja uprave in spoštovanja pravic posameznika, upoštevanja zakonodaje. Naj omenimo nazadnje najbolj odmevno odločitev slovenske Vlade pri približevanju uprave posamezniku kot uporabniku, ko je prišlo do spremembe pri delovnem času upravnih enot, občin, ki naj bi s podaljšanjem delovnega časa ob sredah in uvedbo delavnika ob sobotah približala storitev upravnih enot, občin posamezniku kot uporabniku. Kot je bilo razvidno in medijskega poročanja, se je ukrep pokazal kot učinkovit in uspešen. Iz same analize pa je tudi razvidno, da prenos vseh načel iz zasebnega sektorja v javni sektor ni možna že zaradi same različnosti obeh sektorjev. Zasebni sektor vsebuje določene specifične značilnosti, ki jih v javnem sektorju ne moremo imeti.

Nadalje za celoten sistem uprave ni mogoče vzpostaviti nekega konsistentnega sistema načel; celotna uprava oziroma njeni deli so preveč raznoliki, da bi prišlo do vzpostavitve enotnega konstituta načel, ki bi se na vseh področjih uporabljal kot zaključena in nespremenljiva enota (npr. v šolstvu ne moremo uporabiti načel kot jih uporabljamo v državni upravi). Določeni zakoni v svoji vsebini načel niti ne vključujejo, drugi dajejo posameznim načelom večjo moč kot drugim, z kakšnega drugega vidika pomembnejšim načelom

## 15 SPISEK TEMELJNE LITETARURE

- Andersen, Svein S., Kjell A. Eliassen. 2001. Introduction: The EU as a new political system. V Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen (ur.) Making policy in Europe. Second Edition, 3-19. London, Thousand Oakes, New Delhi: Sage publications.
- Andersen, Svein S., Kjell A. Eliassen (2001a) Informal processes: Lobbying actor strategies, coalitions and dependencies. V Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen (ur.) Making policy in Europe. Second Edition, 44-60. London, Thousand Oakes, New Delhi: Sage publications.
- Andersen, Svein S., Kjell A. Eliassen, Nick, Sitter. 2001. Formal processes: EU institutions and actors. V Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen (ur.) Making policy in Europe. Second Edition, 20-43. London, Thousand Oakes, New Delhi: Sage publications.
- Anželj, Darko. 2004. Nove možnosti odpiranja javne uprave. Upravna kultura, str. 197-213.
- Appleby, H. Paul. 1949. Policy and administration. University of Alabama Press, Tuscaloosa. V: Aberbach, D. Joel, Putnam, D. Robert in Rockman, A. Bert, (1981), Bureaucrats and politicians in Western democracies. Cambridge, Massachusetts and London, England.
- Bailey, K. Stephen. 1992. Ethics and Public Service. V: Stilmann, Richard J. (ur.), Public Administration, Concepts and Cases. Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Bučar, Bojko. 2004. Demokratičnost v Uniji. V Milan Brglez in Drago Zajc (ur.) Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije, 127-136. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
- Bučar, France. 1981. Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Bohinc, Rado. 2001. Smeri reforme javne uprave. V : Gordana Žurga (ur.): Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 5-11, Ljubljana.
- Bohinc, Rado. 2001a. Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. Zbornik referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 43-69, Ljubljana.
- Bonwitt, Bob. 1996. Reforma državne uprave, Javna uprava, št. 3, letnik 32, Ljubljana.
- Brejc, Miha. 1997. Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. V: Niko Abrahamsberg (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, str. 17-33, Ljubljana.

- Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let. 37, št. 2, stran 264–279.
- Brezovšek, Marjan. 1997. Teoretični pojmi javne uprave, Teorija in praksa, št. 6. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji, Demokracija, vladanje in uprava. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan. 1997. Regionalna država med unitarizmom in federalizmom, Teoretični modeli teritorialne organizacije oblasti, Teorija in praksa, št. 2, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan, Haček, Miro. 2001. Organiziranost in učinkovitost občinske uprave: primer mesta Ljubljane. Teorije in praksa, letnik 39, št. 3-4, str. 395-411.
- Brezovšek, Marjan. 2004. Upravna kultura v Sloveniji med preteklostjo in prihodnostjo. Upravna kultura, stran 253-275.
- Brinar, Irena. 1998. Evropeizacija med uniformostjo in različnostjo. V Drag Zajc (ur.) Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov, 241-258. Ljubljana. Slovensko politološko društvo.
- Bučar, Franc. 2000. Bo javna uprava po reformi drugačna? Zbornik referatov, VII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 39-45, Ljubljana.
- Bugarič, Bojan. 2001. Globalni in evropski okviri reforme javne uprave. V: Janja KLasinc (ur.): Slovenska uprava. Ministrstvo za notranje zadeve, letnik 1, št. 2, str. 10-12.
- Bugarič, Bojan. 2001a. Vpliv globalizacije in evropskega prava na nacionalne sisteme javne uprave. Zbornik referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 71-75, Ljubljana.
- Chandler, J.A. 2000. Comperative Public Administration. Routledge, London.
- Čurin, Suzana. 1998. Menedžment nepridobitnih organizacij v demokratični družbi. Razgledi, št. 5, str. 12-13.
- Debelak, Slavko. 1997. Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo. V: Niko Abrahamsberg (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, str. 35-41, Ljubljana.
- Denhardt, B. Robert. 1991. Public administration: an action orientation. Pacific Grove, California.
- Dokl, Vesna. 2005. Modernizacija javnega sektorja z uvajanjem načel sodobnega managementa. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
- Dovžan, Henrik. 1994. Trženje v javni upravi, Gospodarski vestnik, št.22, Ljubljana.
- Drewry, Gavin. 1993. The civil service today. Blackwell, Cambridge, USA.

- Eisenhut, Vili. 2001. Zakaj uvajamo ISO standard v javno upravo na krajevni ravni. V: Gordana, Žurga (ur.): Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave, Ministrstvo za notranje zadeve, str. 81-83, Ljubljana.
- Farkaš, Geza. 2000. Menedžment kakovosti v upravi enoti. V: Gordana Žurga in Andreja Stopar (ur.): Kakovost v državni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 17-28, Ljubljana.
- Farkaš, Geza. 2001. Postavljanje ciljev kakovosti v javni upravi. V: Gordana Žurga (ur.): Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 73-80, Ljubljana.
- Flynn, Norman in Strehl, Franz. 1996. Public sector management in Europe. Prentice Hall, London.
- Fournier, Jacques. 1997. Administrative reform in the commissions' opinions. SIGMA Paper, št.23.
- Gerbec, Tina. 2005. Prosti preudarek pri delovanju uprave. Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani., Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
- Gordon, G.J. 1982. Public administration in America. St. Martin`s Press, New York. V: Bekke, A.G.M. Hans, Perry, L. James in Toonen, A.J. Theo (ur.). 1996. Civil service systems in comparative perspective. Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis.
- Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, Ivan, Kristan. 1996. Državna ureditev Slovenije-druga spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana. Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, Ivan, Kristan. 1996. Državna ureditev Slovenije-tretja spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana. Uradni list Republike Slovenije.
- Griffith, John A. Grey. 1976. From policy to administration. George Allen & Unwin Ltd., London.
- Haček, Miro. 2001. Sistem javnih uslužbencev. Založba Fakultete za družbene vede, Ljubljana.
- Haček, Miro. 2005. Politika birokracije. Založba Modrijan, Ljubljana.
- Halligan, John, Lindquest A., Denkhaus Ira and Scheider, Volker, Hesse, Joachim, Jens, Goldsmith J. Michael and Page C., Edward, Kickert J.M., Walter, Postif, Thier Y, Stoker, Gerry, Stennberg and Mol, Nico, Boix, Carles and Lane, Jan-Erik (ur.). 1997. Public Sector Reform, Rationale, Trends and Problems. SAGE Publications, London.
- Harmon, Chris. 1995. Responsibility as paradox. A critique of rational discourse on government. Sage Publications, California.

- Hashmi, Khurram. Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM), <http://www.isixsigma.com/library/content/c031008a.asp>
- Heady, Ferrel. 1991. Public administration: A comparative perspective (Fourth Edition). Marcel Dekker Inc., New York, Basel.
- Heady, Ferrel. 2001. Public administration: A comparative perspective (Sixth Edition). Marcel Dekker Inc., New York, Basel.
- Hood, Christopher. 1995. Contemporary public management: A new global paradigm. Public policy and administration, let. 10, št. 2, stran 104–117.
- Hummel R. P. 1982. The bureaucratic experience – second edition. St. Martins Press. New York. 1982.
- Jerovšek, Tone. 1996. Pravica do prostega preudarka. Podjetje in delo, let. XXII, št. 5/6, str. 1100-1108.
- Kickert, Walter (ur.). 1997. Public management and administrative reform in Western Europe. Cheltenham, Edward Elgar Limited, London.
- Kovač, Polona. 1998. Podjetniški koncepti v javni upravi – primer upravne enote. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kovač, Polona. 2000. Ciljno usposabljanje kot sredstvo modernizacije javne uprave. Organizacija, letnik 33, št. 5, str. 322-327.
- Kovač, Polona. 2000a. Systemske novosti Zakona o državni upravi. Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 213-232, Ljubljana.
- Kovač, Polonca. 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. Teorija in praksa, letnik 39, št. 6, str. 1037-1047.
- Kovač, Polona, Stanonik, Bojan. 2000. Reforma slovenske javne uprave: interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. Teorija in praksa, letnik 27, št. 2, str. 316-329.
- Kovač, Polona, 2004. Novi javni management in slovenska uprava. Upravna kultura, str. 177-196.
- Kren, Sanja. 2004. Načela organiziranja in delovanja javne uprave. V Brezovšek, Marijan, Haček, Miro (ur.): Upravna kultura, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 43-73.
- Laffin, Martin. 1986. Professionalism and policy: The role of the professions in the central – local government relationship. Gower Publishing Company, Aldershot, England.
- Lane, S. Frederic. 1994. Current issues and public administration. Fifth Edition. St. Martin Press, New York.
- Lane, Jan Erik. 1995. The public sector. Sage Publications, London.

- Marolt, Janez. 2001. Kako izboljšati kakovost storitev? V: Gordana Žurga (ur.): Posvet na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 41-44, Ljubljana.
- Mirič, Elizabeta. 2000. Nove metode za večjo učinkovitost; menedžment v državni upravi. Diplomski naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Nemeč, Tomislav. 2001. Ali se kakovost v upravi splača? (Uspešnost in stroški kakovosti v upravi). V: Gordana Žurga in Andreja Stopar (ur.): Kakovost v državni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 61-72, Ljubljana.
- Ostrom, Elinor in Ostrom, Vincent. 1994. Public Choice: A different approach to the study of public administration. V: Rosenbloom, David H. et al (ur.), Contemporary public administration. McGraw-Hill Inc., New York.
- Pajk, Vesna. 1999. Reorganizacija javne uprave in uvedba ISO standardov. Diplomski naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Pečar, Zdravko. 1996. Management v javnem sektorju, Center za evropske študije seminar.
- Pečar, Zdravko. 1999. Kdo skrbi za menedžment politik. Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 115-131, Ljubljana.
- Pečnik, Zdravko. 2001. Modeli za merjenje/ocenjevanje kakovosti v javni upravi. V: Janez Grad (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, str. 245-267, Ljubljana.
- Pečar, Zdravko. 2001a. Uvajanje konceptov kakovosti in obravnavanje posameznika v javni upravi. Zbornik referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 177-198, Ljubljana.
- Pečar, Zdravko. 2002. Uvajanje menedžmenta kakovosti v slovensko upravo. Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 177-198, Ljubljana.
- Perry, L. James. 1989. Handbook of public administration. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Peters, B. Guy. 1981. The problem of bureaucratic government. Journal of politics, 43, stran 56–82.
- Peters, B. Guy in Hogwood, W. Brian. 1985. The pathology of public policy. Clarendon, Oxford.
- Peters, B. Guy. 1986. The relationship between civil servants and political executives: A preliminary comparative examination. Center for the study of public policy, University of Strathclyde, Glasgow.
- Peters, B. Guy. 1988. Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, London.

- Peters, B. Guy. 2000. The politics of bureaucracy (Fifth Edition). Routledge, London and New York.
- Prašnikar, Astrid. 2001. Kako do poslovne odličnosti v občinski upravi. V: Gordana Žurga (ur.): Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 13-27, Ljubljana.
- Pretnar, Vitomir. 2001. Testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v upravni enoti. V: Gordana Žurga (ur.) : Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 105-113, Ljubljana.
- Puc, Zalka. 2002. Učinkovita in državljani prijazna elektronska uprava. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede. Diplomsko delo.
- Pusić, Eugen. 1985. Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb.
- Pusić, Eugen. 1985. Upravni sistemi II. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb.
- Rakočevič, Slobodan. 1991. Državna uprava: vloga, položaj, organizacija in delovanje, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Rakočevič, Slobodan, Bekeš, Peter. 1994. Državna uprava, Ljubljana.
- Ribičič, Ciril. 1978. Razvoj skupščinskega sistema v SFRJ s posebnim ozirom na delovanje izvršilne funkcije. Pravna fakulteta v Ljubljani. DDU Univerzum.
- Ridley, F. F. 1996. Politična nevtralnost in javne službe. Javna uprava, let. 32, št. 1, stran 24–32.
- Rourke, Francis E. 1976. Bureaucracy, politics, and public policy. Little Brown, Boston.
- Rus, Veljko. 2001. Podjetizacija in socializacija države. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Setnikar-Cankar, Stanka. 1997. Ekonomika javnega sektorja mednarodne izkušnje in možnost i za Slovenijo. V: Niko Abrahamsberg (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, str. 93-108, Ljubljana.
- Setnikar-Cankar, Stanka. 1998. Menedžment in ekonomika v javni upravi. Razgledi, št.5, str. 13-14.
- Simon, Herbert A. 1957. Administrative behaviour. McMillan, New York. V: Aberbach, D. Joel, Putnam, D. Robert in Rockman, A. Bert, (1981), Bureaucrats and politicians in Western democracies. Cambridge, Massachusetts and London, England.
- Stanonik, Bojan. 1996. Modernizacija slovenske javne uprave. Organizacija, letnik 29, št. 6, str. 349-351.



- Stanonik, Bojan. 2000. Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, str. 294-315.
- Stilmann, Richard J. (ur.). 1992. Public Administration, Concepts and Cases. Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez. 2001. Kaj je uprava in kaj upravljanje. V: Stane Iaj (ur.): Uvod v javno upravo. Visoka šola za upravo, str. 11-33, Ljubljana.
- Taskovska, Dobrinka. 2000. Načelo sorazmernosti kor splošno pravno načelo (Njegova izoblikovanja v teoriji prava in v primerjalnem javnem pravu). Magistrsko delo.
- Thompson, J. Frank (ur.). 1989. Handbook of public administration. Jossey-Bass Publishers, San Francisco-London.
- Toonen, Theo in Raadschelders, Jos. 1997. Public sector reform in Western Europe. (Paper prepared for the conference on comparative civil service systems). School of public and environmental affairs, Indiana University, Bloomington.
- Trpin, Gorazd. 1998. Reforma javne uprave v Sloveniji-stanje in perspective. Zbornik referatov: V.dnevi slovenske uprave Portorož 98, Univerza v Ljubljani, VUŠ.
- Trpin, Gorazd. 1995. Struktura in funkcionalna prilagoditev slovenske javne uprave v približevanju Evropski skupnosti. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, str. 3-15, Ljubljana.
- Trpin, Gorazd. 1997. Preobrazba slovenske javne uprave. V: Marjan Brezovšek (ur.): Demokracija-vladanje in uprava v Sloveniji. Slovensko politološko društvo, Zbornik referatov, str. 159-174, Ljubljana.
- Trpin, Gorazd. 1996. Zakon o upravi. V: Upravni zbornik 1996. Inštitut za javno upravo, str. 35-69. Ljubljana.
- Trpin Gorazd. 2000. Načelo odprtosti javne uprave, Javna uprava, št. 4, letnik 36, Ljubljana.
- Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, stran 1–17.
- Virant, Gregor. 2003. Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanje javne uprave, Uprava, letnik I, 2/2003, stran 67-79.
- Vlaj, Stane. 2004. Uvod v javno upravo. Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
- Žurga, Gordana. 2001. Kakovost državne uprave. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
- Žurga, Gordana. 2002. Učinki izboljšanja kakovosti v javni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave.

- Waldo, Dwight. 1994. What is public administration? V: Rosenbloom, David H. et al. (ur.), Contemporary public administration. McGraw-Hill Inc., New York.
- Warner, Richard. 1947. The principles of public administration. London, Sir Isaac Pitman & Sons, LTD, London.
- Wilson, Woodrow. 1887. The study of administration. Political Science Quarterly, 2, 209–213.
- Wright, Vincent. 1997. The Paradoxes of Administrative Reform. Walter J.M. Kickert (ur.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar Publishing, str. 7-13, Lyme.
- Young, Hugo in Sloman, Anne. 1984. But, chancellor. BBC, London. V: Peters, B. Guy, (1988), Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, London.

#### PRAVNI VIRI

- Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list Republike Slovenije št. 24/2006.
- Zakon o upravnem sporu, Uradni list Republike Slovenije št. 105/2006.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list Republike Slovenije št. 63/2007.
- Zakon o državni upravi, Uradni list Republike Slovenije št. 113/2005.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list Republike Slovenije št. 43/2007.
- Zakon o državljanstvu, Uradni list Republike Slovenije št. 24/2007.
- Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja, Uradni list Republike Slovenije št. 50/2004, 61/2007.
- Zakon o dostopu informacij javnega značaja, Uradni list Republike Slovenije št. 51/2006.

#### INTERNETNE STRANI:

- Ministrstvo za javno upravo. (2007) [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/usmerjenost\\_k\\_uporabnikom/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom/), (januar 2007)
- Republika Slovenija, Slovenija jutri, Razvojne prioritete Slovenije, (2007), <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindr2.pdf>, (januar 2007)
- Žurga, Gordana, Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi, internetna stran Ministrstva za javno upravo,

[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/Gordana\\_20Zurqa.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Gordana_20Zurqa.pdf), (januar 2007)

- Kovač, Polona,  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/KovacOrganizacija.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KovacOrganizacija.doc), (januar 2007)
- Ministrstvu Republike Slovenije za notranje zadeve, na Uradu za organizacijo in razvoj uprave,  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/slcaf02.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/slcaf02.doc), (januar 2007)
- Six Sigma, Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM),  
<http://www.isixsigma.com/library/content/c031008a.asp>, (marec 2007)

## 16 POVZETEK V SLOVENSKEM IN ANGLEŠKEM JEZIKU

Za tržno gospodarstvo in demokratični razvoj je ključno dobro delovanje pravosodja in javne uprave. Javna uprava se mora reformirati po načelih in managerskih ukrepih, ki prevladujejo v zasebnem sektorju (kot denimo oblikovanje ciljev in strategij, merjenje rezultatov, bolj fleksibilni sistemi upravljanja s kadri in drugimi viri), vendar se je treba zavedati, da država ni podjetje in da so zato v javni sektor prenosljivi le nekateri principi in metode zasebnega sektorja. Temeljni kriterij je za izvajalske organizacije zadovoljstvo uporabnikov storitev v okviru javnega interesa in racionalna raba proračunskih sredstev, širše pa izpolnjevanje poslanstva in ciljev javnih organizacij, torej doseganje uspešnosti poslovanja. Javna uprava mora zgraditi institucionalni okvir, ki bo zagotavljal opravljanje sedanjih in novih nalog na transparenten način in bo omogočal doseganje zastavljenih ciljev. Vsak cilj pa mora biti jasno opredeljen in merljiv. Upravljanje države mora postati bolj odprto, transparentno in odgovorno do uporabnikov. Država mora zagotoviti učinkovito zagotavljanje izvajanja storitev bodisi z lastnimi, proračunskimi sredstvi, ali s sodelovanjem zasebnega sektorja. Učinkovito upravljanje družbenih sredstev je cilj, ustvarjanje dobička pa je podrejeno temu cilju<sup>70</sup>. Vloga države se v sodobnem družbenem kontekstu spreminja na ekonomski, zunanje-politični in sociološki ravni. Skupna lastnost vseh trendov je zavedanje o pomenu dobrega vladanja. Slovenija se mora pridružiti evropskim trendom decentralizacije in prilagodljivosti upravljanja, zmanjševanja nepotrebnih regulacij ter umikanja države iz neposredne intervencije v gospodarstvu, če naj v procesu institucionalnih reform vladanja v EU<sup>71</sup> ohrani svojo mednarodno konkurenčnost.

Vloga moderne javne uprave se odraža predvsem v dveh segmentih: uprava mora delovati kot legitimna oblast (glas uporabnikov) in mora biti učinkovita ter uspešna. Pri tem je treba poudariti pomen stalne politične podpore, katere nihanje sicer onemogoča konsistenten in uravnotežen razvoj. Pri razvoju slovenske javne uprave je treba upoštevati t.i. Evropski upravni prostor (*European Administrative Space*), katerega predmet so reforme kakovosti uprave, e-uprave, sistema javnih uslužbencev, javnih financ, lokalne uprave, paradržavnih organizacij idr. Slovenija mora na teh področjih upoštevati načela zanesljivosti, predvidljivosti, odprtosti, odgovornosti, učinkovitosti in uspešnosti. Za slovensko klasično upravo je še najbolj nedotaknjeno področje prenosa oblastnih nalog na nedržavne subjekte (sicer usmeritve OECD<sup>72</sup>). Pravno-formalno sicer ustrezne statusne oblike slovenski pravni

---

<sup>70</sup> Slovenija jutri, dostopno na <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindr2.pdf> (19.6.2007).

<sup>71</sup> Evropska unija

<sup>72</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development - Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

red pozna, vendar ne živijo. Prednostno je z vidika zagotavljanja in izvajanja negospodarskih in gospodarskih javnih služb (zdravstvo, šolstvo, kultura, komunala, elektro distribucija itd.) treba posodobiti in poenotiti zakonodajo, saj ta ne pozna sodobnih standardov poslovanja z uporabniki, niti ne omogoča alternativnih oblik financiranja.

Splošna pravna načela so verjetno eden najbolj zanimivih in živih segmentov sodobne evropske upravne kulture. Načela navedena v magistrski nalogi lahko najdemo v vseh Evropskih državah. Čeprav javna uprava v evropskih državah temelji na starih temeljih pa vendar se soočajo z prilagajanjem modernim okoliščinam vključno z članstvom v Uniji. Danes je slika povsem drugačna. Pomemben razlog za spremembo koncepta upravnega prava je tudi razcvet evropske regulatorne države. Pravo EU, njegove institucije, predvsem sodna praksa Evropskega sodišča pravice in nastanek »evropskega upravnega prostora« so spodbudili drugačno razmišljanje o upravnem pravu v Evropi. Varstvo pravic posameznika in njegovo sodelovanje pri sprejemanju temeljnih aktov EU je danes v ospredju reformnih prizadevanj EU. Nekatere od teh pravic so že del evropskega pravnega reda, druge pa bodo na takšen ali drugačen način to kmalu postale (Bugarič, 2003: 125).

Medtem ko lahko rečemo, da ni nekega najboljšega načina, recepta s katerim bi lahko dosegli najboljšo upravo, vendar pa so sledeči elementi najpogostejši način: učinkovitost, transparentnost, kljubovanje korupciji, participacija uprave in usposobitev legalnega okvira.

Evropski upravni prostor ne pomeni iste zakonodaje na področju javne uprave, temveč upoštevanje vsem upravam skupnih načel. Kot tak torej ni cilj evropske integracije sam po sebi, temveč mehanizem njenega optimalnega učinkovanja napram uporabnikov javnih storitev nacionalnih in evropske uprave. Za razvoj kakovosti oz. odličnosti v upravi je pomembno, da se ob tradicionalnem spoštovanju zakonitosti in varstvu javne koristi eksplicitno pojavljata tudi principa učinkovitosti in uspešnosti.

Glede na to, da ugotavljamo, da je vpliv politike kar precejšen, je potem morebiti na mestu trditi, da to ne sme biti ravno načelo uprave. Psihologija politike, potrebuje ponovni pregled v vsej svoji luči, če je resnično »Politični voditelji ne morejo prepričati ljudi da prevzamejo prepričanja, legalni red ne more predpisati prepričanj, saj so le ta vtisnjena v obnašanje ljudi. Naloga najti vtisnjena prepričanja ljudi, ki vsebuje ključ tega videnja, k resnični naravi socialnih dejanj, je tista, ki bi je uprava morala biti deležna. Kar je enako pomembno je, da javni odnosi ne pomenijo nekaj kar uradniki delajo javnosti, temveč predvsem kar se naučijo od ljudi. S tem načelom potemtakem javna uprava dobi avtoriteto za svojo direktno povezavo s svojo obsežno publiko, ki ji služi, neodvisno od političnih voditeljev. V sedanjem času je

prišlo do rahlega kljubovanja v sferi aktivnosti uradnikov, ki se ukvarjajo z odnosi z javnostjo. Ali niso namenjeni temu, da bi pritegnili ljudi, naredili primer za oddelčne aktivnosti vključujoč previdno propagando. Če je vse to res potem za uradnike, ki se ukvarjajo z odnosi z javnostjo velja, da ni njihov namen iskanje privolitve ljudi oddelčni politiki kot bolj to, da ge za varovanje moči oddelka nad ljudmi. Nikjer med načeli javne uprave ne najdemo opravičila za takšno zlorabo položaja. Kar uživa sedanje načelo je nekaj čisto drugačnega, namreč učinkovito interakcijo med upravo in javnostjo, ki je pod vplivom uprave.

Za celoten sistem uprave ni mogoče vzpostaviti nekega konsistentnega sistema načel; celotna uprava oziroma njeni deli so preveč raznoliki, da bi prišlo do vzpostavitve enotnega konstituta načel, ki bi se na vseh področjih uporabljal kot zaključena in nespremenljiva enota (npr. v šolstvu ne moremo uporabiti načel kot jih uporabljamo v državni upravi). Določeni zakoni v svoji vsebini načel niti ne vključujejo, drugi dajejo posameznim načelom večjo moč kot drugim, z kakšnega drugega vidika pomembnejšim načelom.

## SUMMARY

A sound operation of justice and public administration is of essential importance for market economy and democratic development. Public administration needs to be reformed according to the principles and managerial measures prevailing in the private sector (for example formulation of objectives and strategies, assessment of results, more flexible systems of personnel management and management of other sources), but it is necessary to recognise that a state is not a company and therefore that only some principles and methods from the private sector can be applied to the public sector. Within the public interest the key criterion for implementing organisations is that users of services are satisfied and that budget funds are used rationally; in a broader sense, the organisations' objective is to fulfil the mission and goals of public organisations, that is to achieve good company performance. Public administration has to construct an institutional framework which will ensure transparent performance of current and future tasks and enable the attainment of set objectives. Each objective has to be clearly defined and assessable. State management has to be more open, transparent and responsible towards the users. The state has to ensure effective provision of service implementation, either with own budget funds or by cooperating with the private sector. Effective management of public funds is the goal; making profit should be subordinate to this goal.<sup>73</sup> The role of the state in a modern social context is changing on the economic, social and foreign policy level. The common characteristic of all trends is the awareness of the importance of good governance. If Slovenia wishes to maintain its international competitiveness in the process of institutional reforms of governance in the EU, it has to join the European trends, which are: decentralisation and flexibility of management, reduction of unnecessary regulations, and withdrawal of the state from direct intervention in economy.

The role of a modern public administration is mainly reflected in two segments: the administration has to function as a legitimate authority (vote of the users) and has to be effective and successful. In this context, the importance of political support has to be stressed, although its fluctuation precludes consistent and balanced development. In the development of Slovene public administration, the European Administrative Space has to be taken into consideration. It deals with reforms of the quality of administration, e-administration, the system of civil servants, public finances, local administration, parastatal organisations and others. In these fields Slovenia has to consider the principles of reliability, predictability, openness, responsibility, efficiency and effectiveness. The most untouched

---

<sup>73</sup> Slovenija jutri, accessible at <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindr2.pdf> (19.6.2007).

field for Slovene administration is the field of transposition of authoritative tasks to non-state subjects (guidelines of OECD<sup>74</sup>). The Slovene legal system has appropriate status forms, but they are not implemented actively. In the light of ensuring and implementing non-economic and economic public services (health care, education, culture, electro distribution etc.), the priority has to be given to modernizing and standardizing the legislation, as the legislation does not have modern standards of operations with users and does not enable alternative forms of financing.

General legal principles are probably one of the most interesting and active segments of modern European administration culture. The principles mentioned in this Master's thesis can be found in all European countries. Even though the public administration in European countries has old foundations, it is confronted with needs for adaptation to new circumstances, including the EU membership. An important reason for changing the concept of administrative law is the flowering of the European regulative state. The EU's law, its institutions (principally the case-law of the European Court of Human Rights) and the formation of the European Administrative Space have encouraged reflection on the administrative law in Europe. Protection of the rights of the individual and its part in adopting basic acts of the EU is at the forefront of reformatory efforts of the EU. Some of these rights are already part of the European legal system, others will soon join them (Bugarič, 2003: 125).

It is fair to say that there is no best way and no recipe for achieving the best administration, but the following elements are used most often: efficiency, transparency, defying corruption, the participation of the administration and the construction of a legal framework.

The European Administrative Space does not provide the same legislation in the field of public administration, but rather the consideration of the principles that are common to all administrations. As such, its objective is not European integration alone, but also the construction of mechanisms for its optimal functioning towards the users of public services of national and European administrations. An important factor for development of quality and excellence in the administration is that the principles of efficiency and effectiveness are explicitly stated beside the traditional compliance with the legality and the protection of public interest.

---

<sup>74</sup> [Organisation for Economic Co-operation and Development](#)



Considering the big influence of politics, it is fair to claim that this influence should not affect the administration. The psychology of politics needs a comprehensive revision. If political leaders cannot persuade the people to adhere to particular convictions, the legal system cannot regulate those convictions, as they are deeply rooted in the behaviour of the people. The task that the administration should consider is to find the deeply rooted convictions of the people. This task includes the key aspect of the true nature of social deeds. Another aspect of equal importance is the tendency that public relations are not something that officials do to the public, but something the officials have learned from the people. This principle ensures that the public administration gains authority for its direct connection with the public, to which the administration serves independently of political leaders. At present we witness a slight defiance in the sphere of activities of the officials dealing with public relations. There are hints that there were cases, where these officials, in order to attract the people, undertook activities which included cautious propaganda. If this is true, the goal of these officials was not to seek approval for their department's policy, but to protect the department's power over the people. At no point do the principles of public administration excuse such abuse of position. The goal of the current principle is something completely different: effective interaction between the administration and the public, which is influenced by it.

It is impossible to construct a consistent system of principles for the whole administration system; the administration and its parts are too diverse to allow the implementation of a uniform system of principles which could be used in all fields as a fixed and unvarying unit (e.g. the same principles cannot be used for education and state administration). Some acts do not even include the principles in their content; other acts stress particular principles more than other, which, on the other hand, may be more important in the light of some other aspect.