

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

ZORA NOČ

ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO ETIČNIH VPRAŠANJ

MAGISTRSKO DELO

MENTOR: IZREDNI PROFESOR DR. MARJAN BREZOVŠEK

LJUBLJANA, 2006

ZAHVALA

Iskreno se zahvaljujem vsem državnim uslužbencem, ki so izpolnili anketni vprašalnik, profesorjem fakultete, še posebej pa mentorju prof. dr. Marjanu Brezovšku, ki me je spodbujal in usmerjal pri delu.

Zahvaljujem se svoji družini za vso podporo in pomoč.

IZJAVA

POVZETEK

V magistrski nalogi smo se ukvarjali z vedno bolj pomembno in aktualno temo – z etiko v državni upravi. Zanimal nas je predvsem odnos delavcev slovenske državne uprave do etičnih vprašanj. Državna uprava igra zelo pomembno vlogo v življenju vsakega posameznika; z njenim delovanjem se srečujemo tako rekoč od rojstva do smrti. Posega prav na vsa področja človekovega življenja. Delo državne uprave je nenehno izpostavljeno sodbam, ocenam, kritikam in etičnim presojam.

Želeli smo raziskati vprašanje etičnosti v državni upravi. Naknadno smo želeli odnos slovenskih državnih uslužbencev do etičnih vprašanj primerjati z odnosom do etičnosti slovenskih managerjev in podjetnikov. Osredotočili smo se na sledeče delovne hipoteze: v odnosu do etičnih vprašanj ni bistvenih razlik med državnimi uslužbenci, managerji in podjetniki, slovenski državni uslužbenci so seznanjeni z etičnim kodeksom in ga uporabljajo v primeru etičnih dilem ter etično ravnanje uslužbencev je v veliki meri določeno od etičnega ravnanja njihovih šefov.

Delo smo metodološko osnovali na metodi pisnih virov, študiji primera, primerjalni metodi ter na empirični raziskavi. Začeli smo z opredelitvijo temeljnih pojmov: organizacija, uprava, javna uprava, državna uprava, javni uslužbenci, etika in morala ter etični kodeks. V nadaljevanju smo se ukvarjali z državno upravo in etiko na splošno. Poudarjene so jasnost, transparentnost, učinkovitost državne uprave ter ugled in stopnja zaupanja oziroma nezaupanja v delo le-te. Nato je prikazana razsežnost etike v organih državne uprave po svetu, Združenih državah Amerike, Evropski uniji in v Sloveniji. Pregledali smo različne profesionalne etične kodekse slovenskih organizacij in poklicev ter držav in lokalnih uprav nekaterih držav. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev Republike Slovenije smo primerjali z ameriškim kodeksom za zaposlene v izvršni veji oblasti in italijanskim kodeksom uslužbencev v javni upravi.

V empirični raziskavi smo z metodo anketnih vprašalnikov ugotavljali odnos delavcev v slovenski državni upravi do etičnih vprašanj. Analizo podatkov, dobljenih z anketiranjem delavcev v državni upravi, smo primerjali z rezultati anketiranja slovenskih podjetnikov in managerjev.

Ključna ugotovitev je, da je nivo etike v slovenski državni upravi zadovoljiv. Potrdimo lahko hipotezo, da je odnos slovenskih državnih uslužbencev do etičnih vprašanj podoben kot odnos slovenskih managerjev in podjetnikov. Prav tako lahko potrdimo hipotezo, da so slovenski državni uslužbenci seznanjeni s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, da poznajo njegovo vsebino in ga uporabljajo v primeru etičnih dilem. Ne moremo pa potrditi hipoteze, da je etično ravnanje uslužbencev v veliki meri odvisno od etičnega ravnanja njihovih šefov.

ABSTRACT

In this thesis we have dealt with an increasingly important and actual argument – ethics in state administration. Our focus was mainly on the attitude of employees in Slovenian state administration towards ethical questions. State administration has a crucial role in each individual's life; it could be well said that we deal with it from our birth to our death. It interferes with each and every aspect of human life and its activity is continuously exposed to comparison, evaluation, criticism and ethical judgements.

Our main goal was to research the question of ethics in state administration, then we wanted to compare the attitude of Slovenian state workers towards ethical questions with the attitude towards ethics of Slovenian managers and businessmen. We focused on the following working hypothesis: there's no significant difference between state employees, managers and businessmen in their attitude towards ethical questions, Slovenian state employees know and use the code of ethics in cases of ethical dilemmas and the ethical behaviour of employees is widely determined by the ethical behaviour of their superiors.

Our work has been methodologically based on the written sources method, case study, comparison method and empirical research. We started with the definition of basic concepts: organization, administration, public administration, state administration, public employees, ethics, moral and code of ethics. A more general description of state administration and ethics follows. The main aspects are clearness, transparency, efficacy of state administration and the respect it's shown to it, together with the degree of trust (or mistrust) in its work. Then we have described the role of ethics in state administration organs in the world, in the USA, EU and Slovenia. We have examined various professional codes of ethics of Slovenian

organizations and professions; moreover, we examined those of various countries and of their local administration. The code of behaviour for public employees of the Republic of Slovenia has been compared with the American code for employees in the executive branch of administration and with the Italian code for public administration employees.

In our empirical research we used the questionnaire method to determine the attitude of employees in Slovenian state administration towards ethical questions. The analysis of data obtained through questionnaires has been compared with the results of a survey of Slovenian businessmen and managers.

Our key conclusion is that the level of ethics in Slovenian state administration is satisfactory. We can confirm the hypothesis that the attitude of Slovenian state employees towards ethical questions is similar to that of Slovenian managers and businessmen. We can also confirm the hypothesis that Slovenian state employees know and use the code of behaviour for public employees in the case of ethical dilemmas. But we can't confirm the hypothesis that the ethical behaviour of employees is widely determined by that of their superiors.

KAZALO

Zahvala	2
Izjava	3
Povzetek	4
Abstract	5
Kazalo.....	7
Seznam slik	9
Seznam tabel	10
1 UVOD	11
2 OPREDELITEV PROBLEMA	12
2.1 Namen in cilji naloge	13
2.2 Hipoteze	13
2.3 Metode.....	14
3 DEFINICIJE POJMOV	15
3.1 Organizacija	15
3.2 Upravljanje in uprava	15
3.3 Država	17
3.4 Javna uprava in državna uprava	17
3.5 Javni uslužbenci	22
3.6 Etika in morala	23
3.7 Etični kodeks	29
4 POMEN ETIKE V DRŽAVNI UPRAVI.....	30
5 ETIKA V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE	37
5.1 Etika v organih državne uprave po svetu	37
5.2 Etika v državah evropske unije	38
5.3 Etika v državni upravi v ZDA	49
5.4 Etika v slovenski državni upravi	54
6 POKLICNI KODEKS ETIKE	57
6.1 Pregled sorodnih načel različnih profesionalnih kodeksov etike	58
6.2 Vsebina kodeksa ravnanja javnih uslužbencev	64
6.3 Primerjava slovenskega kodeksa ravnanja javnih uslužbencev z ameriškim in italijanskim kodeksom.....	67
6.4 Uvajanje etičnega kodeksa	69
7 POSLOVNA ETIKA IN ETIKA MANAGEMENTA.....	71
7.1 Podjetnik in podjetništvo.....	72
7.2 Management	73
8 MNENJSKA RAZISKAVA - ODNOS DELAVCEV JAVNE UPRAVE DO ETIČNIH VPRAŠANJ.....	74
8.1 Metodologija	74
8.2 Načrt raziskave.....	74
8.3 Predstavitev vzorca anketirancev	79
8.4 Ugotovitve raziskave in primerjava rezultatov	81
8.4.1 Pomembnost vprašanja etičnosti v državni upravi.....	81
8.4.2 Mnenje o dejavnikih vpliva na etične standarde	82
8.4.3 Seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev	85
8.4.4 Uporaba kodeksa v primeru etičnih dilem	86
8.4.5 Možnost izboljšanja etičnosti s seminarji oziroma predavanji.....	87

8.4.6	Primerjava etičnega ravnanja javnih uslužbencev danes in pred petimi leti....	88
8.4.7	Nivo etike v državni upravi.....	89
8.4.8	Obravnavanje etike s strani medijev	90
8.4.9	Etičnost uporabe storitev organizacije za osebne namene	91
8.4.10	Etičnost odtujitve sredstev organizacije za osebne namene zaposlenih.....	93
8.4.11	Etičnost poneverjanja računov za stroške za več kot 10 odstotkov	94
8.4.12	Etičnost poneverjanja računov za stroške za manj kot 10 odstotkov	95
8.4.13	Etičnost izkoriščanja časa v organizaciji za osebne zadeve zaposlenih.....	96
8.4.14	Etičnost obdarovanja nekoga v zameno za prednostno obravnavanje	98
8.4.15	Etičnost prejemanja daril v zameno za prednostno obravnavanje	101
8.4.16	Etičnost prenosa krivde za napako na nedolžnega sodelavca	103
8.4.17	Etičnost prevzema zaslug za delo sodelavca.....	104
8.4.18	Etičnost porabljanja dodatnega časa za kosilo, odmore itd.....	105
8.4.19	Etičnost zamolčanja sodelavčevega kršenja zakona	106
8.4.20	Etičnost razkrivanja zaupnih informacij	107
8.4.21	Etičnost porabljanja za delo več časa, kot je potrebno.....	109
8.4.22	Mnenje, da kodeks pomaga pri odločanju.....	110
8.4.23	Iskrenost vodij velikih in majhnih organizacij.....	111
8.4.24	Žrtvovanje osebne etike ciljem organizacije.....	112
8.4.25	Mnenje, da delavcem ni mar za posamezne stranke	114
8.4.26	Država ima preveč zakonov - prvič.....	115
8.4.27	Država ima preveč zakonov - drugič.....	117
8.4.28	Vsak človek je v principu dober.....	118
8.4.29	Če si pošten do drugih, bodo tudi drugi do tebe.....	119
8.4.30	Nezakonito je tudi neetično.....	120
8.4.31	Primerjava svoje etičnosti z drugimi	121
8.5	Glavne ugotovitve raziskave	122
9	ZAKLJUČEK.....	125
	VIRI.....	127
	PRILOGA – Vprašalnik.....	133

SEZNAM SLIK

Slika 1. Deleži odgovorov o pomembnosti etičnosti v državni upravi.....	81
Slika 2. Mnenje javnih uslužbencev o dejavnikih vpliva na etične standarde.....	82
Slika 3. Mnenje managerjev in podjetnikov o dejavnikih vpliva na etične standarde	83
Slika 4. Seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev	85
Slika 5. Uporaba kodeksa v primeru etičnih dilem	86
Slika 6. Možnost izboljšanja etičnosti s seminarji oziroma predavanji.....	87
Slika 7. Primerjava etičnega ravnanja danes in pred petimi leti.....	88
Slika 8. Nivo etike v državni upravi.....	89
Slika 9. Obravnava etike s strani medijev	90
Slika 10. Deleži nikalnih odgovorov o etičnosti uporabe storitev organizacije za osebne namene	91
Slika 11. Deleži nikalnih odgovorov o etičnosti odtujitve sredstev organizacije za osebne namene....	93
Slika 12. Deleži nikalnih odgovorov o poneverjanju računov za stroške za več kot 10 %.....	94
Slika 13. Deleži nikalnih stališč o etičnosti poneverjanja računov za stroške za manj kot 10 %.....	96
Slika 14. Deleži nikalnih stališč o izkoriščanju časa v organizaciji za osebne zadeve zaposlenih.....	97
Slika 15. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih o etičnosti obdarovanja nekoga v zameno za prednostno obravnavanje	98
Slika 16. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih o etičnosti prejemanja daril v zameno za prednostno obravnavanje.....	102
Slika 17. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih etičnosti prenosa krivde za napako na nedolžnega sodelavca	103
Slika 18. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih o etičnosti, če nekdo prevzame zasluge za delo sodelavca	104
Slika 19. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih o etičnosti porabljanja dodatnega časa za kosilo, odmore itd.....	105
Slika 20. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih do etičnosti zamolčanja sodelavčevega kršenja zakona	106
Slika 21. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih razkrivanja zaupnih informacij.....	107
Slika 22. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih glede porabljanja časa za delo, več kot je potrebno	109
Slika 23. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da kodeks pomaga pri odločanju	110
Slika 24. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da so vodje velikih organizacij bolj iskreni od vodij majhnih organizacij	111
Slika 25. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da je osebna etika žrtvovana ciljem organizacije .	112
Slika 26. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da jim ni mar za posamezne stranke.....	114
Slika 27. Deleži pritrdilnih odgovorov, da ima država preveč zakonov, ki regulirajo njeno delovanje	115
Slika 28. Deleži pritrdilnih odgovorov, da ima država preveč zakonov, ki urejajo zasebno življenje ljudi.....	117
Slika 29. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da je vsak človek v principu dober.....	118
Slika 30. Deleži pritrdilnih odgovorov na trditev: "če z osebo posluješ pošteno, bo tudi ona poslovala s teboj pošteno"	119
Slika 31. Deleži pritrdilnih odgovorov, na trditev: "če je nekaj nezakonito, potem je tudi neetično"	120
Slika 32. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da so drugi bolj etični kot sami.....	121

SEZNAM TABEL

Tabela 1. Izobrazbena struktura vzorca in populacije.....	77
Tabela 2. Spolna struktura vzorca in populacije	78
Tabela 3. Socio-demografski podatki vzorca	79

1 UVOD

Demokratsko urejena družba mora državljanom s pravno državo zagotavljati državljanske pravice in svoboščine, možnosti osebnega razvoja in delovanja, varnosti in notranji nadzor – tako z vidika javnega delovanja kot tudi s formalno določenih meja, do kod sme segati posameznikovo ravnanje, da z njim ne ogroža drugih ljudi in ne onemogoča njihove svobode.

Vlada in javna uprava igrata pomembno vlogo pri ustvarjanju občutka za skupne obveznosti in spoštovanje v družbi. Ljudje morajo imeti zaupanje v vlado, da bo zaščitila javni interes, kajti predstavniška demokracija počiva na uslužbencih in na zaupanju, ki ga uživajo pri ljudeh. Javni uslužbenci se dostikrat soočajo z vprašanjem nezaupanja do njihovega dela. V demokraciji je ključno razumevanje etičnih načel in njihova uporaba v praksi.

Javna uprava je obsežen in družbeno zelo pomemben organizacijski sistem, ki naj bi deloval v skladu s splošnimi družbenimi interesi in v interesu vsakega posameznika. Država mora zagotoviti učinkovito javno upravo, pri tem pa poskrbeti, da bodo delavci v javni upravi opravljali delo samostojno, odgovorno in strokovno, ter v skladu z zakoni. Delo javnih uslužbencev postaja vedno bolj izpostavljeno preverjanju in ocenjevanju javnosti in uporabnikov storitev, kar pa je dobrodošlo, saj takšna kontrola povečuje odgovornost in s tem kvaliteto dela. Javni uslužbenci v okviru svojih pristojnosti delujejo v javnem interesu in v korist družbe, za kar pa ni potrebno samo strokovno znanje, potrebno je, da se javni uslužbenec ravna po moralnih in etičnih kriterijih svoje stroke, ki pa ima temelj v splošni človeški morali in etiki. Posebno pozornost je potrebno nameniti etičnim odnosom med samimi delavci v javni upravi in v odnosu le-teh do državljanov oziroma strank. Odgovornost delavcev v javni upravi je javna, za odgovorno obnašanje pa sta potrebni etika in morala.

Javna uprava ima močan vpliv na vsa področja človekovega delovanja, tako na posameznika, kot na družbo v celoti, s tem pa tudi na gospodarski, kulturni in socialni razvoj družbe. Zato je naloga vsake demokratične države, da odpravi vsakršne možnosti zasebnega okoriščanja javnih uslužbencev. Zagotoviti mora ustrezno izobraževanje javnih uslužbencev v smislu etičnega ravnanja, pripraviti jasne smernice delovanja z upoštevanjem zaželenega in

nezaželenega vedenja, postaviti etična pravila ravnanja javnih uradnikov in drugih javnih uslužbencev v obliki kodeksa in odkrivati ter kaznovati posameznike, ki kršijo etične predpise. Kakršnakoli odstopanja od načela enakopravnosti v odnosu upravnih uslužbencev do državljanov je nedopustno.

2 OPREDELITEV PROBLEMA

Eden od najtežjih problemov, s katerimi se danes soočajo mnoge javne uprave, je neetično obnašanje upravnih uslužbencev v javni upravi. Temeljni etični problem predstavljajo tisti upravni uslužbenci, ki javno diskreditirajo svojo organizacijo in se podrejajo določenim političnim in strokovnim elitam v zameno za podkupnino (darila, nagrade in podobno). Toda etični problemi javne uprave se ne omejujejo zgolj na javno diskreditacijo in politično korupcijo. Uslužbenci so podvrženi tudi drugim oblikam neetičnega vedenja, kot so na primer prednostno obravnavanje prijateljev in sorodnikov, prisvajanje družbene opreme in drugih sredstev, uporaba službenih vozil v privatne namene, odklanjanje posredovanja in namerno zamolčanje uradnih sporočil državljanom in tako naprej. Etični problemi so torej povezani z zlorabo uradnega položaja, z zanemarjanjem zakonite dolžnosti in tudi s protizakonitim ravnanjem (Bostič, Košir, Rajh, 1997: 15).

Od javnih uslužbencev se pričakuje, da bo njihov delo strokovno, zakonito, hitro, zanesljivo in etično sprejemljivo. Javni uslužbenec se pri svojem delu in odločitvah, ki jih pri tem sprejema, pogosto znajde v etičnih dilemah.

Kaj je prav in kaj ne, je možno presojati na podlagi veljavnih norm – zakonov, predpisov. Seveda pa ravnanje po teh normah ne izpolnjuje vedno pogoja tudi za etično ravnanje. Pravni red praviloma temelji na kodifikaciji tistega, kar ni dovoljeno, saj bi s predpisovanjem tudi tistega, kar je dovoljeno, dušili ustvarjalnost in razvoj. Poleg tega se dogaja, da življenje preraste predpise in norme postanejo toge in neživljenjske. Ta vmesni prostor je prostor, ki potrebuje etično presojo. Za etično presojo pa so primerne tudi situacije in okoliščine, ki jih zakonodajalec ni mogel predvideti oziroma jih zaradi specifičnosti ni mogel zajeti. Nadgrajevanje pravnega sistema na podlagi omenjenih etičnih presoj prispeva k večji učinkovitosti pravnega sistema, stabilnosti pravnega reda in zaupanju vanj.

Etika upravnih delavcev proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za etično odločanje v upravi. Kodeks etike delavcev v državni upravi naj bi narekoval, kako naj delavec v upravi ravna, da bo njegovo ravnanje etično do njega samega, do drugih delavcev, do državljanov oziroma strank in do organizacijske enote v kateri dela.

Kljub temu, da je Vlada Republike Slovenije leta 2001 sprejela kodeks ravnanja javnih uslužbencev, je etika v slovenski državni upravi še velika neznanka. V zadnjem času se veliko govori o korupciji. Na temo korupcije v državni upravi je bilo že narejenih nekaj raziskav, medtem ko raziskav, ki bi se nanašale na etiko v državni upravi, še ni bilo. Tudi v Evropski uniji ni bilo narejenih nobenih raziskav, ki bi merile stanje etike državnih uslužbencev na nivoju posameznih držav. Da se morajo vlade držav članic Evropske unije bolj posvetiti etičnemu obnašanju javnih uslužbencev, opozarja tudi Komisija Evropske unije (Demmke: 2004). Za državne uslužbence namreč ni dovolj da samo upoštevajo zakon, razumeti morajo tudi morebitne škodljive posledice. Pri svojem delu morajo ravnati tako, da državljanom vlivajo zaupanje in organizaciji v kateri delajo povečujejo ugled.

2.1 Namen in cilji naloge

Nameni oziroma cilji naloge so predvsem:

- predstaviti pomen in vlogo etike v državni upravi,
- vzpodbuditi javne uslužbence, da razmišljajo o etičnih vprašanjih, vrednotah, ki jih imajo in o vlogi ter odgovornosti, ki jo igrajo kot delavci državne uprave,
- predstaviti in primerjati ureditve tujih držav na področju etike v državni upravi,
- predstaviti pomen etičnih kodeksov za odločanje javnih uslužbencev v primeru etičnih dilem,
- predlagati smeri razvoja na področju državne uprave v Republiki Sloveniji.

2.2 Hipoteze

1. Odnos slovenskih državnih uslužbencev do etičnih vprašanj je podoben kot odnos slovenskih managerjev in podjetnikov.

2. Slovenski državni uslužbenci so seznanjeni s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, seznanjeni so z vsebino in ga uporabljajo v primeru etičnih dilem.
3. Etično ravnanje uslužbencev v veliki meri določa etično ravnanje njihovih šefov.

2.3 Metode

S pomočjo **metode analize pisnih virov** smo opredelili osnovne pojme kot so organizacija, upravljanje in uprava, država, državna uprava, javni uslužbenci, etika in morala ter etični kodeks. Predstavili smo nekaj primerov institucionalne ureditve s področja etike. Prikazali smo osnovne značilnosti kodeksov različnih organizacij in poklicev.

S **študijo primera** smo analizirali kodeks ravnanja javnih uslužbencev, njegovo nastajanje in posledice njegovega sprejetja.

S **primerjalno metodo** smo bistvene značilnosti kodeksa ravnanja slovenskih javnih uslužbencev primerjali s standardi etičnega ravnanja zaposlenih v izvršni oblasti ZDA (angl. Standards Of Ethical Conduct For Employees Of The Executive Branch) in z italijanskim kodeksom obnašanja uslužbencev v javni upravi (ital. Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni).

Drugi del naloge pa je empirična raziskava. Z metodo **anketnih vprašalnikov** smo ugotavljali odnos delavcev v državni upravi do etičnih vprašanj. Subjekti raziskave so bili delavci slovenske državne uprave. Na naključnem vzorcu 534 državnih uslužbencev smo izvedli anketo z vprašalnikom, ki sta jo razvila leta 1996 Solymossy in Hisrich (Glas: 1997). Omenjeni vprašalnik je bil v zadnjih letih večkrat uporabljen v ZDA, Rusiji, Hrvaški in tudi v Sloveniji. Ivan Polajžer (1999: 3) je s pomočjo tega vprašalnika proučil in primerjal etična stališča podjetnikov (lastnikov malih gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov posameznikov) in managerjev večjih (privatiziranih) podjetij v Sloveniji, ugotovil, kdo je najbolj vplival na njihova etična stališča, s kakšnimi sredstvi v svojih podjetjih vplivajo na etično raven ravnanja zaposlenih ter dobljene rezultate primerjal z rezultati podobnih raziskav v ZDA in Rusiji.

Izvedli smo primerjavo rezultatov anketiranih slovenskih državnih uslužbencev z rezultati anketiranih slovenskih podjetnikov in managerjev.

3 DEFINICIJE POJMOV

3.1 Organizacija

Pojem organizacija se pogosto uporablja, tako v strokovnem kot v vsakodnevem življenju, z zelo različnimi pomeni. Opredelitev organizacij je izredno veliko. Ugotovimo lahko, da gre pri organizaciji vedno za sodelovanje več ljudi - organizacija pa je oblika oziroma način njihovega sodelovanja. Razlog in namen sodelovanja je doseganje določenega cilja. Nekateri avtorji so pri tem posebej poudarjali, da gre za zavestno postavljen cilj. Vsako sodelovanje dveh ali več ljudi, če teži k skupnemu cilju, zahteva in pogojuje ustrezno delitev dela, ta pa terja vzpostavitev določenih pravil ravnanja za vsakogar (Rakočevič, 1994: 30).

Proučevanje organizacije je interdisciplinarno. Kompleksnost problemov sodobne organizacije je takšna, da nobena znanstvena disciplina sama po sebi, kaj šele posamezne teorije, ne more dati popolnih odgovorov. Uporabiti in upoštevati je treba dognanja vseh; fenomena organizacije ni mogoče razumeti samo s parcialnih vidikov. Organizacija je celota in jo lahko razumemo in obravnavamo samo kot celoto. Poskusi za integracijo različnih vidikov in dognanj so bili do sedaj bolj ali manj uspešni. Bistveni prodor glede tega nedvomno pomeni splošna teorija sistemov in teorije, ki so se razvile na njeni podlagi in ob njej. Zlasti velja to za sodobne teoretične smeri, ki se ukvarjajo predvsem z vprašanji odločanja oziroma upravljanja. Sodobno proučevanje organizacije se je v bistvu osredotočilo prav na to vprašanje. Problemi organizacije se v bistvu proučujejo kot problemi upravljanja (Rakočevič, 1994: 55).

3.2 Upravljanje in uprava

Pojem uprava se je dolgo vezal predvsem na državo (povzeto po Rakočevič, 1994). Z upravo so se zato v prvi vrsti ukvarjali pravni teoretiki, katere je predvsem zanimala državna uprava kot del državne oblasti oziroma z vidika opravljanja različnih državnih funkcij. Na to, da

uprava ni vezana samo na državno organizacijo, ampak je potrebna pri vsakemu organiziranemu človeškemu delovanju, so prvi opozorili ameriški teoretiki. V Sloveniji se je z bistvom uprave prvi ukvarjal Vavpetič. Ugotavlja, da se vsaka organizacija ustanovi zato, da opravlja določeno dejavnost oziroma določene naloge. Naloge, zaradi katerih je določena organizacija ustanovljena in zaradi katerih je upravičen tudi njen obstoj - saj obstaja samo toliko časa, dokler obstajajo potrebe po njenem opravljanju - imenuje temeljne naloge organizacije. V vsaki organizaciji pa poleg temeljnih nalog obstajajo še druge naloge, ki jih sicer ne moremo uvrstiti med temeljne naloge, vendar pa brez njih temeljnih nalog sploh ne bi mogli opravljati. Gre za poseben pomožni delovni proces, ki omogoča opravljanje temeljnega dela. Ta pomožni delovni proces predstavlja posebno dejavnost - to je upravno dejavnost.

Upravljanje kot družbeni pojav je odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnajo drugi ljudje. Vsako upravljanje pa je hkrati tudi izvrševanje odločitev drugih. Tu gre za proces v obratni smeri. Vsakdo, ki upravlja, izvršuje splošnejše odločitve tistega, ki ga je pooblastil za odločanje. Ta proces se konča pri tistem, ki ima do upravljanja izvirne pravice. Upravljanja zato ne moremo postaviti kot antiteze izvrševanju. Upravljanje je izvrševanje odločitev nadrejenega. Splošnejše odločitve izvršujemo tako, da odločamo o konkretnem (Haček, 2004: 31).

S pojmom "upravljanje" in "uprava" se ne srečujemo samo na področju javne sfere, temveč povsod tam, kjer imamo opravka z organizacijami. Organizacija je skupina ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupen cilj. V vsaki organizaciji poteka proces odločanja o tem, kateri so cilji organizacije, in o tem, kako te cilje doseči. Ta proces imenujemo upravljanje (Virant, 1998: 15-16).

Pojem "uprava", ki je ožji pojem od upravljanja, lahko opredelimo na dva načina - kot proces oziroma dejavnost in kot strukturo oziroma organizacijo. Ob pogledu na celoten proces upravljanja v organizaciji 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 sprejemanja novih odločitev. Uprava torej vedno pomeni odločanje, le da gre za konkretnije odločitve, izhajajoče iz splošnejših odločitev, odločitev o ciljih organizacije. Ko torej opredelimo upravo kot dejavnost, je dokaj preprosto

opredeliti upravo še organizacijsko - uprava so tisti subjekti (posamezniki, organi, organizacijske enote, ipd.), ki izvajajo to dejavnost - ki torej upravljajo organizacijo na podlagi sprejetih določitev o njenih ciljih (Virant, 1998: 18).

Uprava je dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja. Iz te nesporne ugotovitve, ki jo tako ali drugače poudarjajo vsi upravni teoretiki, lahko izvedemo še naslednje: uprava sama za sebe sploh ne more obstajati; sama za sebe ne bi imela nobenega smisla in je po svojem bistvu vezana na obstoj določene druge organizirane dejavnosti. Potreba po upravi nastane šele tedaj, ko je potrebno neko organizirano delo. V tistem trenutku, ko pa gre za organizirano delo, pa je tu že uprava. Organiziranega dela brez upravne dejavnosti ni. Če nekdo želi organizirati neko dejavnost, se mora ukvarjati tudi s problemi uprave. Uprava je torej pogoj sleherne organizirane dejavnosti in obratno, brez organizirane dejavnosti uprava ne obstaja. Upravo bi zato lahko skladno z delitvijo dela razumeli kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti (Rakočevič, 1994:19).

3.3 Država

Državo lahko razumemo kot organizacijo ljudi na določenem ozemlju, ki jih povezuje politična oblast, oziroma kot organizacijo, ki izvaja politično oblast na določenem teritoriju. Je organizacija, ki jo oblikuje določena družba, da bi preko nje zadovoljevala določene potrebe in interese. Država je suverena navznoter in navzven, pri čemer je zlasti zunanja suverenost v sodobnem svetu relativizirana z medsebojno odvisnostjo držav. Države sklepajo mednarodne pogodbe, ki omejujejo njihovo suverenost, saj z njimi sprejemajo določene obveznosti, ki jih morajo upoštevati pri izvrševanju svoje oblasti.

Država je najširša javnopravna skupnost, ki za dosego svojih ciljev potrebuje javno upravo.

3.4 Javna uprava in državna uprava

Javna uprava je v sodobnem svetu največji korpus države, ki opravlja tudi največji del njenih nalog; in to prav tistih nalog, pri katerih imajo ljudje največ opravkov z državo in njeno oblastjo. Država deluje predvsem preko svoje javne uprave. Javna uprava je njen

izvršilni mehanizem. Javna uprava zajema – v svojem organizacijskem pomenu – vso aparaturo državnih in paradržavnih organov, organizacij in služb (razen sodnih), ki izvršujejo zakone in druge predpise, izvajajo oblast ter opravljajo javne službe in druge dejavnosti javnega pomena za državo oziroma v imenu države – na državni in na lokalni (občinski) ravni. Vse enote javne uprave – na državni ravni – morajo biti ustrezno povezane z upravnimi resorji – ministrstvi, da lahko delujejo pod vodstvom in odgovornostjo ministrov in vlade. Javna uprava se financira iz državnega (občinskega) proračuna in iz drugih javnih sredstev (na primer javnih skladov). Organi javne uprave odločajo pretežno po predpisih upravnega prava, delno pa tudi po predpisih civilnega prava. Dejavnosti javne uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo opravljati poklicno v skladu s pravili posamezne stroke. Zato so za delo v javni upravi potrebne predvsem šolska izobrazba ustrezne smeri in strokovne izkušnje, ki se pridobijo z delom. Zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci, za katere velja poseben sistem delovnih razmerij in ureditve plač, tako imenovani uslužbenski sistem. To so bistveni elementi javne uprave. Z navedenimi značilnostmi organizirana javna uprava je temelj moči in učinkovitosti sodobne države (Šmidovnik, 1998).

Virant definira javno upravo kot strokovni, izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Je aparat, s katerim država izvršuje svoje cilje, dosega svoje koristi (Virant, 1998: 23). V sodobnih demokratičnih državah javna uprava opravlja dve temeljni funkciji: sodelovanje oziroma svetovanje pri oblikovanju politik ("policy-making") in izvajanje sprejetih politik. V okviru prve funkcije javna uprava zagotavlja strokovno podporo političnemu odločanju. Pri oblikovanju javnih politik ima javna uprava pomembno vlogo, saj je njena kakovost v veliki meri odvisna od kakovosti strokovne podpore. Poleg tega pa strokovnjaki iz javne uprave močno vplivajo na javne politike, saj se pomembni deli zakonov, vladnih predpisov in drugih političnih aktov pogosto od faze strokovnega osnutka do končnega sprejema bistveno ne spreminjajo. V okviru druge (eksekutivne) funkcije pa javna uprava z upravnimi predpisi, posamičnimi akti in dejanji izvršuje sprejeto politiko. V evropski teoriji se pogosto kot funkcija javne uprave omenja tudi izvajanje javnih storitev (javnih služb); pri nas pa za naloge javne uprave štejemo le regulacijo javnih služb, odločanje o izvajalskih oblikah in nadzor nad izvajalci javnih služb. Zato tudi ne enačimo pojmov "javna uprava" in "javni sektor". Slednji je veliko širši in zajema predvsem javne zavode, ki izvajajo javne službe na področju vzgoje in izobraževanja, kulture, zdravstva in socialnega skrbstva (Virant, 2004: 1411).

Javna uprava je celokupnost vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilno in administrativno poslovodno funkcijo javnega upravljanja, ne glede na to, če jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije izven državnega organizma in ne glede na to, če nastopajo oblastno ali ne.

Javna uprava zajema državno upravo in uprave lokalnih skupnosti. Državno upravo sestavljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi, vladne službe in upravne enote. Drugi državni organi so državni zbor, ustavno sodišče, računsko sodišče, sodišča, državna tožilstva...

Del javne uprave (tako rekoč jedro) je državna uprava. Državna uprava je sestavni del izvršilne veje oblasti. Izvršilni del obsega dva med seboj tesno povezana segmenta - vlado in državno upravo (Virant, 1998: 45). Da lahko vlada opravlja svoje politične in izvršilne funkcije, ima na voljo državno upravo. Vlada usmerja državno upravo preko ministrstev, nadzoruje delo ministrstev, daje jim smernice za izvajanje javne politike in za izvrševanje zakonov in drugih predpisov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Opravlja torej funkcijo političnega usmerjanja in koordinacije državne uprave.

Državna uprava je ožji pojem glede na javno upravo, ki je splošnejši in zajema tudi državno upravo. Državna uprava opravlja svoje naloge z različnimi organi – državnimi organi. Državna uprava je le ena od dejavnosti, s katero država uresničuje naloge, ki jih ji je zaupala družba. Naloge, ki morajo biti v državi uresničene, pa ne opravljajo samo državni organi. Te naloge opravljajo v večini primerov najrazličnejše druge, nedržavne organizacije in posamezniki. Država s svojimi organi, zlasti s svojo državno upravo, pa je predvsem odgovorna, da se določene dejavnosti opravljajo in da se opravljajo na določen način, v določenem obsegu in z določeno kvaliteto (Pusić, 1985).

Pojem državne uprave je ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave - drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe). Državna uprava predstavlja tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve (Virant, 1998: 63).

Država opravlja svoje naloge z različnimi organi - državnimi organi. Med različnimi državnimi organi, s katerimi država upravlja svoje naloge, nas zanimajo predvsem državni upravni organi ali krajše državna uprava.

Ustava Republike Slovenije (1991) v 120. členu določa, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon, v prvem odstavku 121. člena pa določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. V drugem odstavku 121. člena pa ustava daje možnost, da lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki z zakonom dobijo javno pooblastilo, za opravljanje nekaterih nalog državne uprave. Javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil organizacijsko niso vključeni v državno upravo, na podlagi javnega pooblastila pa upravljajo naloge državne uprave. Ustava določa tudi nekaj temeljnih načel za delovanje uprave, kot so zakonitost, načelo samostojnosti in pravica do sodnega varstva proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil.

Zakon o državni upravi (2005) navaja, da državna uprava kot del izvršilne veje oblasti izvršuje upravne naloge samostojno, v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Svoje delo opravlja uprava po pravilih stroke, biti mora politično nevtralna, pri delu mora ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam in interesnim skupinam. Zakon določa tudi, da državno upravo sestavljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote.

Državna uprava omogoča delovanje predstavniških in vladnih organov. Izvršuje odločitve teh organov in s svojo strokovno dejavnostjo omogoča, da predstavniški in vladni organi sprejemajo svoje odločitve in oblikujejo politike. V ta namen pripravljajo različne analize strokovnih gradiv, informacije, elaborate, ocene, predloge in pobude. Povezana je z vsemi vladnimi aktivnostmi, pomembna pa je tudi pri pripravljanju zakonov in drugih aktov, ki jih sprejema parlament oziroma vlada. Na tem področju se državna uprava pojavlja v dvojni vlogi. Zakone, predpise in druge odločitve, ki jih sprejemata predstavniški in vladni organ, izvršuje, hkrati pa tudi sooblikuje. Državna uprava daje pobude in predloge za sprejem določenih odločitev, poleg tega pa pripravlja vsebinske in strokovne podlage, ki omogočajo odločitve. Državna uprava ima za to ustrezno organizacijo, potrebne in ustrezno izobražene

strokovnjake. Temeljna značilnost državne uprave, zlasti še v lokalnih enotah upravne organiziranosti, pa je njeno poslovanje z ljudmi - strankami.

Državna uprava se pogosto označuje kot izvršilna dejavnost države. Uprava predstavlja v normalnih okoliščinah izvršilno organizacijo v mehanizmu oblasti. Državna uprava naj bi skrbela za to, da se naloge in cilji države ustrezno izvršujejo. Le redko sama neposredno izvršuje naloge, ki morajo biti v državi uresničene; v pretežni meri te naloge opravljajo različne organizacije ter posamezniki, državna uprava pa sodeluje z njimi v skladu s svojo vlogo, položajem in funkcijami, ki so potrebne, da bo ta proces nemoteno potekal in da bodo naloge neposredno izvršene na način, s katerim se bodo uresničevali postavljeni cilji. Naloge, ki morajo biti v državi uresničene, pa so določene z zakoni in drugimi splošnimi akti.

Naloge državne uprave so v bistvu posebne strokovne naloge. Opravljanje upravne funkcije v državi namreč terja v velikem obsegu opravljanje čistih strokovnih nalog. Državna uprava mora sistematično in kontinuirano spremljati, kako se vladna politika, zakoni in druge odločitve izvršujejo v realnem življenju. Spremljati in ugotavljati mora učinke in posledice, ki jih sprejete odločitve povzročajo. Vse to terja sistematično zbiranje in urejanje številnih podatkov in informacij, njihovo obdelavo in na tej podlagi temeljito analitično delo. Z upravno funkcijo države je povezana obsežna nadzorna dejavnost, ki mora ugotavljati, kako se in če sploh se sprejete odločitve v realnem življenju tudi pravilno uresničujejo. Upravna funkcija zajema številne organizacijske, usmerjevalne, usklajevalne, načrtovalne, vodstvene dejavnosti in podobno. Državna uprava se pojavlja kot eden ključnih predlagateljev in kreatorjev politike oziroma političnih odločitev, hkrati pa tudi kot izvrševalka teh odločitev, kar predstavlja veliko dejansko moč, kar pa lahko presega njen formalni položaj in njeno odgovornost.

Načelo zakonitosti, po katerem lahko državna uprava opravlja svoje funkcije samo na podlagi ustave in zakonov ter v njihovih mejah, je temeljno načelo, s katerim se skuša omejiti moč, ki jo uprava glede na svoj položaj in vlogo dejansko dobiva. Državna uprava velik del svojih nalog še vedno opravlja s pravnimi sredstvi. V številnih zadevah odloča o pravicah in obveznostih posameznikov in organizacij, pri tem izdaja konkretne upravne akte – odločbe, ki morajo temeljiti na zakonu. Upravni organi lahko v okviru svojega delovnega področja sprejemajo različne ukrepe in opravljajo različna dejanja, ki tako ali drugače posegajo v pravice in interese posameznikov in različnih organizacij. V pristojnosti državne uprave je, da

izdaja različna dovoljenja, potrdila, prepovedi in podobno. Upravni organi so pri svojem delu pravno vezani. Vse njihovo odločanje in ukrepanje ter druga dejanja, s katerimi se posega v pravice in obveznosti drugih, morajo temeljiti na zakonu in drugih predpisih. Državna uprava lahko sprejema le tiste ukrepe in opravlja le tista dejanja, za katere ima ustrezen temelj v zakonu. Ta dejanja in ukrepe lahko opravljajo v posebnem postopku, ki je prav tako določen z zakonom, v katerem so točno precizirane pravice in dolžnosti upravnih organov, kakor tudi pravice strank in drugih udeležencev v tem postopku. Sodni nadzor nad zakonitostjo upravnega delovanja pri nas opravljajo posebna Upravna sodišča.

3.5 Javni uslužbenci

Javni uslužbenec opravlja naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje. Pomen dela javnega uslužbenca je v marsičem drugačen kot pomen dela zaposlenega v zasebnem sektorju. Delo javnega uslužbenca nima vpliva le na organizacijo, v kateri dela (npr. na ministrstvo), temveč ima širši vpliv, saj javna uprava upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe, da lahko odločajo o javnih zadevah. Od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti (Virant, 1998: 187, 188).

Politični funkcionarji niso javni uslužbenci. Politični funkcionarji pridejo na svoj položaj v državnem organu ali organu lokalne skupnosti z neposredno ali posredno izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev, javni uslužbenci pa opravljajo službo v javni upravi trajno kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja (Virant, 1998: 193).

Zakon o javnih uslužbencih (2002) v prvem delu opredeljuje pojem javnega uslužbenca ter ureja skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev v celotnem javnem sektorju, v drugem delu pa so posebne določbe namenjene samo javnim uslužbencem v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (ne zajema organov zakonodajne in sodne veje oblasti). Zakon v prvem členu definira pojem javnega uslužbenca: "Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju."

Pojem javni uslužbenec se v upravni teoriji razlikuje od pojma državni uslužbenec. Bognador (povzeto po Haček, 2004: 52, 53) navaja, da v sodobni upravno-politični znanosti s pojmom državni uslužbenec označujemo tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade. V večini sodobnih držav pa 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 držav na splošni ravni uporablja pojem javni uslužbenec, medtem ko je pojem državnega uslužbenca obdržal poseben in omejen pomen, katerega pomen se v veliki meri navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega političnega sistema.

3.6 Etika in morala

V Protagorasu pripoveduje Platon zgodbo o tem, kako so ljudje prišli do moralnega čuta. Dva bogova sta dobila nalogo, naj vsaki od novo ustvarjenih živali podelita primerne lastnosti. Epimetej je lastnosti porazdelil, vendar je pozabil na ljudi in dal vse najboljše lastnosti drugim živalim. Ko je Prometej prišel preverjat, je po Platonovih besedah ugotovil, da je "samo človek gol in brez obuvala, brez postelje ali orožja za obrambo". Prometej je storil vse, kar je bilo v njegovi moči, da bi poskusil popraviti stvari. Šel je celo tako daleč, da je bogovom ukradel ogenj in ročne spretnosti ter jih dal ljudem, da bi s tem nadoknadil škodo. Vendar tudi te ugodnosti niso zadoščale. Človeški rod je postajal vedno šibkejši in se je začel zbirati v obupane skupine. Bili smo že tik pred izumrtjem in prav gotovo bi bili propadli, če ne bi bilo Zeusovega božanskega posega. Ker ni mogel mirno gledati našega neizogibnega propada, je ljudem podelil lastnost, ki so jo potrebovali za preživetje in moč, podaril jim je moralni čut. Kot danes nas tudi takrat nista rešila ogenj ali spretnost z orodjem. Rešil nas je naš moralni čut (Sells, 1997: 149).

Zgodovinsko je etika nastala v stari Grčiji, pa tudi na Kitajskem in v Indiji, in sicer iz poskusa, da bi se jasno in načelno razpravljalo o problemih, na katere nekdanji zakoni in navade, stare religije in miti niso dajali jasnih odgovorov. Kot filozofska disciplina se je pojavila z nastankom filozofije v Grčiji, za začetnika bi lahko imenovali Sokrata in Platona,

avtor prvega celovitega etičnega sistema pa je Aristotel. Glavni predstavnik etike v novem veku je Kant (povzeto po Encyclopedia Britannica, 1989).

Etika, filozofska disciplina ali panoga, ki se ukvarja s tematiko človeškega hotenja in ravnanja z vidika dobrega in zlega, moralnega in nemoralnega. Etika je teoretična filozofska refleksija o npravnosti, o pojavih in procesih, ki so moralno relevantni. Glede na dve poglavitni vrsti svojih nalog se deli na dve področji - na teoretično in na praktično normativno etiko. Zakaj v bistvu gre? Če nam prva pojasnjuje, na primer, kaj je moralna sodba, druga moralno sodi. Če prva ugotavlja, kaj je moralna opredelitev, druga moralno opredeljuje. Teoretična etika ali metaetika razglablja o pojmu moralni princip, normativna etika pa formulira in pojasnjuje moralna načela. Prva raziskuje, kakšna in kolikšna je vloga karakterja, pobude, namere, cilja, motiva ali ravnanja človeka pri npravnem presojanju, medtem ko druga določa, kakšen značaj, kakšna pobuda, namera, cilj, motiv in delovanje je moralno pozitivno, katero negativno (Sruk, 1986).

Etika se ukvarja s temeljnimi vprašanji konkretnega odločanja in njena glavna skrb vključuje naravo vrednot in standardov po katerih lahko sodi ali so človekova dejanja pravilna ali napačna. Pojem etika je tesno povezan s pojmom morala. Mnogokrat se sklicujemo na etične sodbe ali etične principe, čeprav so ti bolj vprašanje moralnih sodb ali moralnih principov. Tako morala na nek način razširja pojem etike. V ožjem pomenu pa se etika ne ukvarja z moralo, ampak se nanaša na določeno področje preučevanja, znanja ali vedenja, katerih subjekt pa je tudi morala. Čeprav je bila etika vedno vidna kot veja filozofije, se njena praktična narava veže z mnogimi drugimi področji proučevanja, vključno z antropologijo, biologijo, ekonomiko, zgodovino, politiko, sociologijo in teologijo. Seveda pa etika ostaja ločena od takih disciplin, ker ni stvar dejanskega znanja na način kot je to običajno pri znanostih in drugih vejah znanja. Opravka ima z določanjem narave, normativnih teorij in uporabo teh principov na praktičnih moralnih problemih (Encyclopedia Britannica, 1989).

Po Aristotelu in Ciceru je etika predvsem praktična vrlina udejanjanja moralnih vrlin posameznika.

V etiko, pravi Moore (2000: 321), sodijo vprašanja o resničnosti tipičnih moralnih sodb: sodb o tem, da bi bilo nekaj prav ali narobe storiti ali opustiti, da smo nekaj dolžni storiti ali

upravičeni zahtevati, da so določena stanja stvari dobra ali slaba, boljša ali slabša od drugih, da je ta in ta človek dober, da so določene značajske poteze ali dispozicije za ravnanje hvalevredne, medtem ko si druge zaslužijo grajo, in podobno. Izmed vseh teh raznovrstnih moralnih sodb so sodbe o ravnanju primarne, medtem ko so druge vrste sodb in iz njih izpeljane. Za etiko je tradicionalno veljalo, da se ukvarja z vprašanjem, kaj je dobro in kaj slabo v človekovem ravnanju. Kar se v takem pristopu po Mooreovem mnenju rado spregleda, je, da je "dobro" ravnanje kompleksen pojem. Vsa ravnanja niso dobra; nekatera so nedvoumno slaba in druga so morda nevtralna. Moore zato predlaga, da etike ne omejimo zgolj na proučevanje dobrega ravnanja, temveč da naj bo njen predmet dobrota nasploh, tista lastnost torej, ki je skupna vsem dobrim stvarim in ki je hkrati značilna samo zanje.

Fromm (2002) pa za etiko pravi, da je uporabna znanost umetnosti življenja. Pri tem loči dve vrsti etike: oblastniško in humanistično. Pri oblastniški etiki postavlja življenjska pravila oblast (družba, država, Cerkev). Že majhnim otrokom – ki niso sposobni kritičnega razmišljanja – jih vceplja družina kot izpostava družbe. Namen teh pravil so koristi oblasti, ne koristi človeka, njegova sreča. Srečo obljublja kvečjemu na drugem svetu. Njihov cilj je izkoriščanje in ohranjanje oblasti. Vrline, ki jih razglašajo in terja so ubogljivost, ponižnost, pokornost, delavnost, pridnost, skromnost, potrpežljivost, kesanje in podobno. Svoj položaj in pravila gradi oblastniška etika na moči oblasti ter nebogljenosti in odvisnosti ljudi ter njihovem strahu. Povsem drugačna je humanistična etika. Pri tej postavlja življenjska načela človek sam, s svojim razumom. Edino merilo, kaj je dobro in kaj je slabo, kaj je prav in kaj ni prav, je dobrobit človeka samega, njegova sreča. Fromm vidi smisel življenja in človekovo poglobitno življenjsko nalogo v tem, da čim bolj razvija vse svoje zmožnosti – zavedanje, razum, domišljijo, čustvovanje, sposobnost učenja, vest in jih udejanja v ustvarjalni dejavnosti, svobodi, dobroti, vzajemnosti in zreli ljubezni. Cilj humanistične etike ni zatiranje človekove zlobe, temveč ustvarjalna uporaba človekovih zmožnosti. Če želi družba vzgojiti krepostne ljudi, mora vzpostavljati ustrezne razmere za razvoj človekove ustvarjalnosti.

Normativna etika, eden izmed poglobitnih praktično-teoretičnih pristopov k obravnavanju in osmišljanju npravstvene problematike (od normativne etike razlikujemo na primer deskriptivno etiko, ki le opisuje moralne pojave, npravstveno zavest in norme, pa metaetiko, ki kritično tehta in primerja etične kategorije ter opredelitve v različnih družbah oziroma kulturah). Normativna etika se deli v dve temeljni usmeritvi: v teleološko (namen, cilj) etiko in deontološko (dolžnost) etiko. Teleološka etika je koncentrirana predvsem na dve temeljni

kategoriji, na dobro in na vrednoto. Deontološka etika ima v osrčju imperativ izpolnjevanja dolžnosti in pojem norme (Sruk, 1986).

Normativne etike so teorije, ki iščejo in postavljajo norme in standarde obnašanja. Ključno vprašanje normativnih etik je ali sodimo dejanja po njihovih posledicah. Tradicionalno so teorije, ki sodijo dejanja po njihovih posledicah, znane kot teološke teorije. Deontološke teorije pa presojujejo dejanja glede na to ali so v skladu s pravili.

Deontologija (dobesedno: nauk o dolžnostih) je kot znanost ali kot sistem znatno mlajša od etike. Samo ime "deontologija" pripisujejo Jeremiji Benthamu (1748 – 1832), ki je napisal delo z istim naslovom in ki je uredil ideje utilitarizma v sistem, iz katerega odseva tale sklep: naloga socialne zakonodaje in politike je omogočiti kar največjo srečo največjemu možnemu številu ljudi. Država pa naj usklajuje težnje posameznika, da bi se ta cilj kolikor le mogoče uresničil. Bentham je razmišljal o deontologiji na splošno. Vsak poklic ima svojo deontologijo, namenjeno popolnejšemu uresničevanju ciljev in nalog določenega poklica (Milčinski, 1982).

Z deontološkega vidika mora upravni delavec stremeti k ravnanju, ki je skladno s splošno sprejetimi moralnimi načeli, kot sta na primer poštenost in dobronamernost. Od upravnih delavcev se pričakuje, da govorijo resnico, držijo obljubo in spoštujejo dostojanstvo posameznika. Njihovo ravnanje v temelju torej ne izvira iz zakonov ali etičnega kodeksa, temveč iz splošno sprejetih moralnih načel.

Z deontološkimi etikami se je že v 18. stoletju ukvarjal Kant, ki je trdil, da bi vse dolžnosti oziroma obveznosti morale izhajati iz čisto formalnih principov. V deontoloških etikah se razume dejanje kot dobro zaradi značilnosti dejanja samega, ne pa zato, ker bi bil rezultat dejanja dober. Deontološke etike trdijo, da so vsaj nekatera dejanja moralno obvezujoča, ne glede na njihove posledice za človekovo dobrobit. Deontološke teorije so formalistične, ker njihovi osnovni principi temeljijo na skladnosti dejanj glede na neko pravilo ali zakon.

Najhitrejši razvoj v proučevanju etik v zadnjih 40 letih je bil v uporabnih etikah, to je v uporabi normativnih teorij pri praktičnih moralnih problemih (enakost, okoljske etike, vojna in mir, splav, evtanazija in vrednost človeškega življenja, bioetika). To pa ni nekaj popolnoma novega, saj so se že moralni filozofi od Platona naprej ukvarjali s praktičnimi vprašanji, med

drugim tudi s pravilnim obnašanjem javnih uradnikov. Leta 1971 je bil ustanovljen nov časopis Filozofija in javne zadeve, ki se ukvarja z uporabno filozofijo (povzeto po Encyclopedia Britannica, 1989).

Etika je filozofska panoga ali disciplina, ki se ukvarja s preučevanjem in oblikovanjem medčloveških odnosov. Predmet etike so torej medčloveški odnosi. V vsakodnevem izražanju opazimo izenačevanje in poenostavljeno istovetenje izrazov etika in morala. Gre za opisovanje človekovega moralnega odločanja in njegove izbire med dobrim in zlom, pravil obnašanja v zapletenih medčloveških življenjskih položajih. **Etika je filozofska disciplina ali panoga, morala pa oblika dejavnosti.** Morala je splet vrednostno naravnane in določenega človekovega ravnanja, skupek nenapisanih pravil, po katerih se ravna skupnost, in človekovo notranje vodilo glede odločanja v življenjskih situacijah.

Tako kot ne obstaja enotno pojmovanje etike, tudi enotna definicija morale ne obstaja. Morala se, tako kot etika, spreminja v času in tudi prostoru, prenaša se iz generacije v generacijo.

Morala, skupek družbenih predpisov, norm, ki so sankcionirane s posebno notranjo sankcijo, katero subjekt, individuum uporablja na sebi samem zaradi kršitev omenjenih predpisov. Morala je toliko bolj učinkovita, kolikor bolj je ponotranjena, kolikor bolj jo oseba posvoji. Takšna morala je povsem avtonomna: slaba vest človeka mnogo bolj nadzoruje in obvladuje kot kake sankcije vnanjih dejavnikov (Sruk, 1986).

Pri morali naj bi bilo bistveno (Perenič, 2002), da njena pravila terjajo pretanjeno ravnanje posameznika pod vplivom lastne vesti. Po vsebinski strani pomeni morala spontano in razpršeno iskanje dobrega, človeškega, odlikuje se s svojo kategoričnostjo, avtonomnostjo ponotranjenostjo. Poudarjanje njene individualne ter intimne strani sicer ne pomeni spregledanja njene družbene pomembnosti, njene vsaj domnevne univerzalnosti, toda izvenosebni (zunanji) dejavniki so utrjevalci morale lahko le tedaj, kadar vzbudijo v posamezniku občutljiv mehanizem moralne vesti.

Stres (1999: 10-12) pa meni, da je za nekatere razlika med pojmom morala in etika samo v besedah. Moralo lahko opredelimo kot določeno konkretno vsoto pravil in norm človekovega ravnanja. Ta pravila veljajo za brezpogojna in obvezna in obče veljavna. V resnici pa obča veljavnost moralnih pravil ni tako nesporna. Pri različnih družbenih skupinah in v

zgodovinskih trenutkih srečujemo različna moralna navodila, vsaka od teh skupin pa navadno meni, da so njena moralna pravila obče veljavna in brezpogojna. V vsakdanjem pogovornem jeziku moralo pogosto imenujemo tudi etiko. Tudi izvorno pomensko med moralo in etiko ni nobene razlike. Izraz etika ima grški izvor, morala pa latinskega, pomenita pa vsak v svojem jeziku popolnoma isto. Ethos po grško pomeni: navadno ali stalno bivališče, deželo, navado, šege, značaj in običaj. Gre torej predvsem družbena pravila človekovega ravnanja, ki se navezujejo na izročilo, in ne za osebna, premišljena in racionalno utemeljena prepričanja o tem, katera ravnanja so pravilna in katera ne. Podoben pomen ima tudi latinska beseda mos, ki jo je v njeni množinski obliki mores uporabil Cicero, da je prevedel grški izraz ethos. Tudi mores pomeni značaj, ravnanje, življenje in nravi. V slovenščini se temu pomenu najbolj približa izraz nrvnost, ki prihaja od besede nrv in nravi in pomeni človekov značaj, ki usmerja njegovo delovanje. Izraz etika in morala imata torej po svojem izvoru enak pomen. Oba izraza označujeta pogled na življenje, ki vsebuje dve prvini: 1. zavest o tistem, kar je za človeka dobro, in 2. zavest o dolžnostih, ki jih mora človek izpolniti. Dobrost določenih dejanj in njihova obveznost sta torej dve najbolj trdni značilnosti etične oziroma moralne zavesti.

Kljub izvorno enakemu pomenu med etiko in moralo pa se je ustalila razlika, ki jo velja upoštevati. Izraz morala ostaja v veljavi za določena življenjska pravila, zapovedi in norme, posebno še, če so vezane na določen nadzor ali izročilo. Tako redno govorimo o krščanski ali katoliški morali, izraz katoliška etika pa bomo redkeje slišali. V tem smislu govorimo o moralnih in nrvstvenih problemih, izkustvih, o moralni in nrvstveni zavesti: pri tej uporabi pomeni morala neko področje človekovega življenja, ki se razlikuje od umetnosti, znanosti, prava ali religije: morala je celota moralnih vrednostnih sodb, idealov, kreposti in ustanov. Izraz etika pa označuje tisto bolj izvorno človekovo moralno zavest, da ni vseeno, kako živimo in delamo. To je najsplošnejša zavest, da dolžnosti in obveznosti so. Ker se tega zavedamo, imamo etično držo. To splošno etično ozadje je izvir konkretnih moralnih zapovedi in norm.

Kovač (2000: 79) ugotavlja, da je razlikovanje med etiko in moralo nujno, saj gre za razliko med temeljno naravnostjo na dobro in pa aplikacijo te naravnosti v dani zgodovinski trenutek ali v konkretno družbo. Kadar na to pomembno razliko ne pristanemo, smo v veliki nevarnosti, da ali vse stvari jemljemo izredno resno in so nam vsi moralni predpisi temeljni ter potem zaidemo v moralni fundamentalizem, ali pa smo v skušnjavi, da vsako etično zahtevo razumemo le kot trenutni družbeni dogovor in potem vsako etično dejanje

zrelativiziramo do te mere, da postane banalno. Kadar ne pristanemo na temeljno razliko med vsesplošno obvezujočo etiko in zgodovinsko pogojeno moralno, imamo veliko težavo zagotoviti veljavnost človekovim pravicam, ker jih potem lahko uvrščamo med kulturne posebnosti zahodne civilizacije, ki so tujek drugim narodom.

Na razlikovanje med splošno etično zavestjo in konkretnimi moralnimi zapovedmi se navezuje še neko drugo razlikovanje. Etika je splošno teoretično in racionalno utemeljevanje moralnosti kot take. Etika je v tem primeru filozofska panoga, ki se ne ukvarja toliko s posamičnimi normami in življenjskimi navodili, temveč je filozofsko razmišljanje o sami moralnosti, o tem, kaj je človek, da je tako neogibno moralno bitje, in čemu naj bo zavezan pri svojih moralnih presojah in odločitvah. V tem ožjem pomenu je etika torej filozofsko razpravljanje o pojavu moralnosti ter o njegovih temeljih in smislu.

Etika in morala se torej neposredno nanašata na moralne dolžnosti. Prava jih utemeljuje na splošno, druga pa navadno našteva in razčlenjuje najpomembnejše med njimi. Primarna vloga splošnih etičnih načel je spodbujati in zagotavljati določeno etično ravnanje. Namen profesionalnih etičnih načel pa je zagotoviti ravnanje skladno s splošnimi in profesionalnimi etičnimi načeli.

Profesionalna etika, poslovna etika, je sistem etičnih norm in načel, ki veljajo za posebne poklicne skupine in za posameznike v njih. Te osebe, predvsem strokovnjaki - profesionalci, naj bi se pri opravljanju svojih strokovnih, raziskovalnih ipd. dejavnosti ravnali po ustreznih moralnih vodilih.

3.7 Etični kodeks

V novolatinsčini beseda *codex* pomeni panj, h kateremu nekoga pripeljejo zaradi nagrade in / ali kazni, hkrati pa pomeni tudi knjigo, sestavljeno iz povoščenih deščic, na katerih so zapisani vzorci vzornega vedenja. Moralni kodeks je po definiciji skrbno izbrana, do določene mere sistematično zbrana in jasno formulirana množica ocen, meril, maksim ter norm, ki veljajo za praktična pravila pravilnega obnašanja posameznikov oziroma kot vzorci vzornega vedenja oziroma delovanja v določeni skupnosti.

Že od Hamurabija, Mojzesa in Hipokrata sestavljavci in izvrševalci zakonov zagovarjajo teorijo, da je lažje delati stvari pravilno, če veš, kako je to. Rezultat so kodificirani standardi, ki vsebujejo minimalna pričakovanja o primernem obnašanju. Vsa leta so bili tudi številni argumenti za in proti kodeksom. Zavedati pa se je potrebno, da niti najboljši kodeksi ne morejo zamenjati dobrih ljudi oziroma dobre vlade (Encyclopedia Britannica, 1989).

Kodeks naj bi predvsem predstavil dobro prakso v nekem kontekstu, naj bi bilo to napotilo za ravnanje, obnašanje določene poklicne strukture.

4 POMEN ETIKE V DRŽAVNI UPRAVI

Posameznik se srečuje z javno upravo v različnih položajih in vlogah, praktično vse življenje - od rojstva do smrti. Uporabnik zahteva od javne uprave: učinkovitost, strokovnost, kvaliteto, odgovornost, odprtost, transparentnost, kakovost in učinkovitost..., da se približa uporabniku, da je dinamična, hitro odzivna, dostopna, ustrežljiva, da komunicira s strankami in jih razume.

Kot praktično področje znanosti je bila javna uprava vedno povezana z vrednotami. Kot vsaka uporabna znanost se nujno ukvarja tudi z doseganjem določenih ciljev. Zgodovinski pristop k upravi opozarja, da so bile različne šole (pristopi) javne uprave pravzaprav sredstvo prenosa vrednot na nove generacije javnih uslužbencev. Raziskovalci moderne teorije uprave poudarjajo, da ima uprava vedno ideološko vsebino in še posebej vrednostno vsebino. Po drugi strani pa tako znanstveniki kot praktiki na področju javne uprave pogosto predstavljajo svoje delo kot vrednostno nevtrarno. Za Woodrowa Wilsona je bilo upravno področje izven politike, kajti upravna vprašanja niso bila politična vprašanja. Tudi številni drugi znanstveniki, zagovorniki politične upravne dihotomije, so javno upravo obravnavali kot samoevidentno resnico in kot zaželen cilj, oziroma kot samozadosten svet s svojimi lastnimi vrednotami, pravili in metodami. Politika je tako obravnavana kot področje vrednot, upravo pa so smatrali za svet dejstev, varno ohranjen v vrednostno svobodnem okolju (Brezovšek, 2004: 28).

Uprava se odziva na pričakovanja in zahteve uporabnikov: zmanjšuje vlogo države, usmerja se k uporabnikom, zvišuje ravni kakovosti, opremlja upravo (informacijska tehnologija), uvaja standardne storitve, urade za državljane, obvešča, informira javnost, prilagaja delovni

čas in uvaja alternativne možnosti opravljanja zadev (po elektronski pošti, po internetu). Uveljavlja se tudi privatizacija - prenos nekaterih nalog javne uprave v privatni sektor (prometna in vozniška dovoljenja). Način dela državne uprave je potrebno kar najbolj prilagoditi podjetniškim načelom delovanja.

Pri graditvi upravnih sistemov ni veliko prostora za korenite preskoke, ki bi čez noč obrnili stvari na glavo in dajali občutek, da so s tem mnogo stvari rešili. Upravni sistemi so občutljiv inštrument, zato jim je treba omogočiti organsko rast z jasno predstavo o njihovih prihodnjih funkcijah in strukturi. V prehodnem obdobju so zato rešitve morale biti začasne in kompromisne, prilagojene trenutni stopnji javne uprave. Tako kot se bosta kakovost storitev in učinkovitost javne uprave sčasoma izboljševali, tako bo tudi z etičnostjo javne uprave. Vgrajene etične sestavine še ne pomenijo takoj ustvarjanja stabilnega etičnega okolja. S pravilnim sistemskim razvojem upravnih sistemov in postopnim izboljševanjem kakovosti javnih storitev bo prišlo tudi do ustreznega etičnega okolja znotraj javne uprave in družbe v celoti (Bostič, Košir, Rajh, 1997: 78).

Zahteve do javnih uslužbencev so vedno večje. Od njih se zahteva kompleksnost dela, večja strokovna usposobljenost, naravnost k rezultatom, zakonitost, avtonomija, transparentnost in upoštevanje etičnih načel. Po drugi strani pa javni uslužbenci velikokrat delujejo naveličano, nezainteresirano, monotono, neprijazno in imajo birokratski odnos do strank.

Na odločitev javnega uslužbenca v konkretni zadevi vpliva poleg pravnih pravil tudi njegovo znanje in osebnost. Poleg tega, da upravni delavec v konkretni odločitvi ugotovi dejansko stanje, upošteva pravna pravila, pa na odločitev bistveno vpliva tudi njegova subjektivna miselnost, vrednostne odločitve, ki jih s pravnimi akti ni mogoče naprej predvideti in opredeliti. V proces odločanja se nujno vključuje prvine vrednostne narave. Upravni delavec lahko tehta med več možnostmi, ki se mu zdijo pravno korektne in sprejemljive, v njegovi odločitvi pa bo prevladala možnost, ki je najbližja njegovim vrednostnim predstavam in opredelitvam in se mu zdi najbolj prav. Želja posameznika je tudi v tem, da posnema večino, oziroma tiste, ki veljajo v določeni družbi za uspešne in predstavljajo pozitivni model.

Ena od negativnih strani tranzicije je splošno izginjanje vrednot in občutka za to, kaj je prav in kaj ne. Za to je po eni strani kriva splošna diskontinuiteta, po drugi strani pa enačenje uspešnosti z materialnim bogastvom, ne glede na njegov izvor. Ko pa postanejo materialne

dobrine same po sebi vrednota, ne izginejo le jasne predstave o tem, kaj je prav in kaj ne, marveč tudi občutek za spodobnost. Prav zaradi tega je potrebno gojiti poklicno in splošno etiko in si prizadevati za udejanjanje moralnih vrednot. Etika in morala morata dobiti svoje mesto v naši zavesti.

Razširjenost neetičnega obnašanja v javni upravi je od države do države različna, gotovo pa je odvisna predvsem od mentalitete ljudi, tradicije in splošno sprejetih moralnih načel v določenem okolju. V sodobnih demokratičnih in pravnih državah, v katerih ne prihaja do večjih sistemskih sprememb v javni upravi in v katerih so tradicionalna moralna načela posredno že vpletena v sam sistem, neetično obnašanje upravnih uslužbencev ne predstavlja strukturnega problema, temveč gre predvsem za posamezne kršitve utečenih etičnih norm. V državah v tranziciji pa je nastala specifična situacija, ko se je stari sistem vrednot porušil in ko z različnimi reformami nastaja nov moralni red. V takih razmerah je vsekakor največja nevarnost stopnjevanje neetičnosti javne uprave v celoti (Bostič, Košir, Rajh, 1997: 17).

Zaton moralnih vrednot vodi k korupciji.

Nekateri ljudje (delavci, šefi) zavračajo sleherno razpravo o etiki, mogoče zato, ker ne vidijo nobene koristi v pozitivnih implikacijah etike, možno pa je tudi, da ne vidijo cene, ki jo ima neetično ravnanje. Čeprav nekateri menijo, da razpravljanje o etiki ni potrebno, se čedalje več ljudi zaveda, da neetično ravnanje delavcev v državni upravi vpliva tako na ugled in učinkovitost državne uprave, s tem pa tudi na profesionalne politike. Zaradi zanemarjanja etike si lahko delavec v državni upravi zapravi dobro ime in uniči kariero. Vse to pa ne vpliva samo na posameznega delavca, temveč s tem škoduje celotni državni upravi in tudi politikom. Raziskave kažejo (časopisni članki), da nezadovoljne stranke govorijo več o slabi storitvi kot o dobri. Tako lahko organizacija hitro pride na slab glas in izgubi dober ugled.

Notranje posledice izgubljenega zaupanja – če ljudje v državno upravo, tako v organizacijo kot tudi v posameznike nimajo zaupanja – se kažejo tudi med delavci samimi, skupinsko delo v organizaciji je manj učinkovito, sporazumevanje je okrnjeno, delavci si med seboj ne zaupajo, zmanjša se predanost delu in upada lojalnost delavcev do organizacije.

Bezovšek (2004: 21) navaja, da je za teorijo upravne (birokratske) moči še posebej pomembna četrta razsežnost politične kulture, to je stopnja zaupanja in nezaupanja med

ljudmi. Politično zaupanje je izredno priljubljeno pri pojasnjevanju relativne uspešnosti pri izgradnji demokracije. Razlike v stopnji in rasti upravne (odločevalske) moči v sodobnih družbah niso naključne ali iracionalne, pač pa odražajo vzorce politične kulture v teh družbah. Pri tem moramo razlikovati dve razsežnosti družbenega oziroma političnega zaupanja v politične institucije, to je zaupanje v druge (posameznike) in zaupanje v politične institucije. Če obstaja v družbah visoka stopnja medsebojnega zaupanja, se povečajo možnosti zasebnega sektorja, da igra pomembno vlogo v samoregulativnih dejavnostih v družbi. Za upravljanje določenih nalog se vse bolj uveljavljajo alternativne, nevladne oblike organiziranja, velik del javnih funkcij opravlja zasebni sektor in vzpostavlja se javno – zasebno partnerstvo z debirokratizacijo javnih služb, toda s problemom odgovornosti in nadzora.

Vsaka demokratična državna uprava je dolžna: odpraviti vsakršne možnosti zasebnega okoriščenja javnih uradnikov in drugih javnih uslužbencev z opravljanjem storitev; ustrezno izobraževati javne delavce v smislu etičnega ravnanja, pripraviti jasne smernice delovanja z upoštevanjem in nezaželenega vedenja, postaviti etična pravila ravnanja javnih uradnikov in drugih javnih uslužbencev v obliki kodeksa in odkrivati ter kaznovati posameznike, ki kršijo etične predpise. Kakršnakoli odstopanja od načela enakopravnosti v odnosu upravnih uslužbencev od državljanov je nedopustno. Ena od zahtev urejenih odnosov med upravnimi uslužbenci in državljani oziroma strankami pa je tudi obveščenost javnosti o ciljih in metodah dela upravnih organov (Brezovšek, 1989).

Ljudje vrednotimo tuje in včasih tudi lastno ravnanje, opredeljujemo se glede moralnosti delovanja. Sodbe, ki jih izrekamo, lahko sodijo na različne ravni. Nikakor ni mogoče govoriti samo o konkretnih, znanstvenih in preverjenih sodbah, ampak se dogajajo tudi spontane, naključne in neobjektivne opredelitve. O posameznikovem ravnanju izrekajo sodbe razne skupnosti – od družine oziroma gospodinjstva, delovnega ali šolskega kolektiva, družbe, družčine do institucij in javnega mnenja v širšem pomenu besede. Javno mnenje se lahko oblikuje iz delnih in nepreverjenih izjav. Laž, ki je javno večkrat izrečena, začne sčasoma funkcionirati in učinkovati kot domnevna resnica. Nikakor ni nujno in ni nikjer zagotovila, da so ljudje, ki izrekajo javno sodbo, sami moralno neoporečni. Glede na položaj, s katerega vrednotijo in ocenjujejo druge, lahko dobi njihova sodba družbeno moč.

Ni naključje, da se tako naravne kakor pravne splošnosti imenujejo "zakoni". Podobnost med obema vrstama zakonov je očitna. To, kar je vsem zakonom, naravnim, etičnim in pravnim

skupno, je dejstvo, da na sploh ponazarjajo neko določeno dogajanje, ki (naj) se posamično ponavlja v dejanskosti. Skratka, bistvo vsakega, tudi pravnega zakona je abstraktna ponazoritev določene zvrsti dejanskosti. Naravni zakoni ne dopuščajo izjem od svoje prisile. Pravni zakoni pa v resnici obstajajo prav zato, ker je družbena in moralna dejanskost ena sama ljuba izjema od moralno etičnih postulatov. Etični, moralni ali pravni zakon je potreben zgolj zato, ker obstaja verjetnost, da bo kršen. Ker je etična, moralna ali pravna norma v primerjavi z naravnim zakonom tako kr(u)šljiva, etični, moralni ali pravni zakon nima (tiste za naravni zakon samodejne) obstojnosti. Treba ga je šele z zavestno človekovo akcijo (sankcijo) od zunaj vzdrževati (Zupančič, 1990).

Avtorja **J. March in J. Olsen** se v prispevku **V iskanju ustreznih institucij (Pusić, 1995)** ukvarjata s vprašanjem poštenosti v demokratičnih institucijah. Sprašujeta se ali delovni proces v demokratičnih institucijah zagotavlja, da vsi udeleženci delujejo na način posvečen skupnemu dobru, ne glede na njihove osebne ambicije ali interese. Avtorja trdita, da oseba, ki deluje pošteno ni nevtralna oseba. Medtem ko nevtralnost sooča nasprotne interese in jih želi uravnovežiti, poštenje postavlja interese na stran. Pošteno delovanje pa je zasnovano na skupnih javno definiranih vrednotah, ki se branijo znotraj javne ureditve. Sodniki, upravni delavci, zakonodajalci, politiki in državljani dajejo pomen vrednotam, ki jih sprejemajo. Če samointeres ni definiran na trivialno tautološki način, ki bi zajemal kakršnokoli obnašanje, je očitno, da imajo človeška bitja sposobnost prevzemanja aktivnosti na osnovah, ki niso samointeres. Take aktivnosti so značilne za religijska in socialna gibanja in so običajna v vsakdanjem življenju organizacij. Posamezniki in organizacije rutinsko sledijo pravilom, deloma mogoče zato, ker je kaznivo, če ne delajo tako, deloma pa zato, ker sebe vidijo kot člane organizacije, ki se držijo pravila. Avtorja citirata Webra, ki je že leta 1924 pisal, da višji uradnik lahko, hoče in mora ločiti osebne simpatije in prepričanja od javnih postopkov. Pravni strokovnjaki že dolgo iščejo in zastopajo podobno obnašanje za sodnike. Profesionalna etika mnogih poklicev obvezuje njihove člane, da zapostavijo osebno korist, da bi služili svojemu poklicu; čeprav se kodeksi ne spoštujejo vedno, velikokrat veljajo. Avtorja trdita, da poštenje deloma izhaja iz vzgoje in osebnega truda, deloma pa iz organizacijskih ureditev, vključno z ureditvijo odgovornosti. Primer prvega lahko najdemo v vzgoji v poklicnih standardih in webrovski etiki birokratskega obnašanja. Webrovski birokrat je poštena oseba, ki deluje na zahtevah poklicne vloge, se izogiba osebnim koristim, zasebnim vplivom svojcev, prijateljev in strank. Primer organizacijske ureditve se nahaja v ločevanju

strokovnega razmišljanja, od odločevanja, na primer s pravili poklicne avtonomije ali pa skozi sistem znanja na osnovi pisnih virov.

Državni oziroma upravni organi so na podlagi zakona pristojni odločati o pravicah, obveznostih in drugih pravnih koristih strank v postopkih. Delo in odločanje upravnih delavcev v administrativnih postopkih temelji na materialnih in procesnih predpisih, zato se upravni delavci ne morejo istovetiti z nosilci oblasti. Upravni delavec naj bi bil le strokovnjak, ki naj bi razumel smisel, namen in cilj zakonskega predpisa, zato se mora odločati na podlagi teh predpisov. Stranke, ki stopajo v odnose z državnimi (javnimi) delavci so v podrejenem položaju že zato, ker o določenih upravnih stvareh odločajo le točno določeni pristojni upravni organi ali celo za posamezno področje pristojni upravni delavci. Zato morajo upravni delavci opravljati delo etično in moralno odgovorno, do ljudi oziroma strank v postopku pa nastopati tako, da jih ne podrejajo, omalovažujejo in ne spravljajo v neenak položaj, pri tem pa je potrebno dosledno spoštovati človekove pravice. Prav zaradi tega je treba sprejeti posebna pravila namenjena njihovemu ravnanju in odnosu do družbe in strank v postopku.

Pravna pravila niso zadostna za urejanje medsebojnih odnosov med javnimi uslužbenci samimi in za njihovo delovanje oziroma odnose do državljanov, institucij, organov, podjetij - do strank. Potrebni so dodatni kriteriji, standardi in dobra praksa, ki bi omilili ostrino prava. Za kvalitetne odnose je potrebna tudi etika. V zadnjem času nekateri raje uporabljajo izraz kultura, kot pa etika (etika je ideal) in morala.

Iz raziskave Slovensko javno mnenje (Toš, 2004) je razvidno, da prebivalci Slovenije vedno manj zaupajo osnovnim institucijam sistema oziroma nosilcem formalnih sistemskih vlog. Med opazovanimi je na vrhu, z najvišjo mero izraženega zaupanja družina, potem šola, sorazmerno visoko so uvrščeni še označevalci ekonomskih razmer (tolar, banke, gospodarstvo). Politične institucije oziroma označevalci odnosa do političnega sistema so uvrščeni mnogo nižje. Med njimi so institucije, ki zagotavljajo varnost (vojska, policija) uvrščene višje kot pa institucije, ki zagotavljajo legitimnost in udeležbo ljudi v sistemu. Nezaupanje Slovenke in Slovenci kažejo zlasti do sodišč, vlade in državnega zbora.

Politično zaupanje v vlado in upravo je povezano z idejo, da bodo politiki pri odločanju upoštevali javno mnenje oziroma stališča državljanov. Če večina vladi in upravi ne zaupa, se

pri upravljanju države lahko pojavijo težave; državljani težko sprejemajo takšne odločitve kot legitimne, obstajajo domneve o korupciji, klientelizmu in podobnem. S povezavo obeh razsežnosti zaupanja lahko določimo upravno moč oziroma oblast uprave v določeni državi (Brezovšek, Haček, 2004: 21).

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

Upravna odgovornost je predvsem moralno vprašanje. Eden najtežjih problemov, s katerimi se ukvarja uprava pri nas in v svetu, je neetično ravnanje javnih uslužbencev. Temeljna etična problema sta diskreditacija organizacije v javnosti in politična korupcija. Poleg tega pa so javni uslužbenci podvrženi še drugim oblikam neetičnega ravnanja, ki so povezani z zlorabo uradnega položaja, z zanemarjanjem zakonite dolžnosti in protipravnim ravnanjem. Neetično vedenje je pogojeno z mentaliteto posameznika, s tradicijo in splošno sprejetimi moralnimi normami in načeli v družbi. Na (ne)etično ravnanje javnih uslužbencev tako vplivajo številni dejavniki, kot so: lastnosti posameznika, njegova izobrazba, profesionalna socializacija, sodelavci, vodilno osebje, delovno okolje ter splošne družbene vrednote. Na splošno pa je neetično ravnanje povezano z zlorabo uradnega položaja, zanemarjanjem zakonitosti, upravnih in drugih nalog, oziroma vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami (Brezovšek, Haček, 2004: 263).

Zelo pogosto tudi v medijih zasledimo vesti o nepoštenem delovanju javnih uslužbencev. Ankete javnega mnenja kažejo, da več kot polovica državljanov Slovenije meni, da je precej javnih uslužbencev ali skoraj vsi korumpiranih in da sprejemajo podkupnine (Delo, 19. maja 2003).

Vsak javni uslužbenec je dogovoren za posledice svojih dejanj. V odnosu s strankami, javnostjo in drugimi uslužbenci mora upoštevati najvišja merila poštenosti, neoporečnosti in nepristranosti.

5 ETIKA V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE

5.1 Etika v organih državne uprave po svetu

Razmišljanje o etičnih vprašanjih v državnih in javnih zadevah, pa ni nekaj novega, saj so se že filozofi od Platona naprej ukvarjali s praktičnimi vprašanji, med drugim tudi s pravilnim obnašanjem javnih uradnikov. V 80 letih 20. stoletja se je v ZDA, kot posledica raznih afer, na primer Wattergate, korupcije v javnih naročilih in pri izdajanju dovoljenj za posege v prostor, povečal javni interes za etična vprašanja. Državljeni so postali bolj občutljivi in zahtevni v odnosu do javnih uslužbencev. Posledica tega je etični kodeks, ki ga je sprejelo ameriško združenje za javno administracijo (ASPA). Ameriška administracija ima tudi poseben oddelek, ki se ukvarja z etičnimi vprašanji, prav tako imajo nekatere mestne uprave uslužbenca, ki se izključno ukvarja z vprašanji etike. Ameriški izobraževalni programi za javno administracijo imajo v svojem predmetniku poseben predmet posvečen etiki (povzeto po Darrell, 1991).

Na širšem mednarodnem nivoju obstajajo mnoge konvencije, mednarodna pravila in deklaracije, ki se nanašajo na problem korupcije, poneverb in neetičnega obnašanja. Mnogo teh ni obvezujočih. Nekatere so bile sprejete s strani Evropske unije, Sveta Evrope, OECD, Svetovne banke in OZN (več dokumentov je zbranih na strani: <http://www.nobribes.org>). Tako na istem geografskem območju obstaja hkrati več instrumentov, ki vsebujejo različne obveze in kriminalizira določena obnašanja. Obstaja možnost, da so si med seboj v določenih točkah v nasprotju. Nekatera področja so podrobno regulirana, na primer korupcija, poneverbe, nasprotje interesov, nekaterih pa skoraj ni, na primer nasilje na delovnem mestu. Na mednarodnem nivoju so štiri organizacije, ki imajo etični kodeks za svoje javne uslužbence: Evropska unija, OZN, Svet Evrope in OECD.

Mednarodna organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je aprila 1998 pripravila priporočila za izboljšanje etičnega delovanja v javnih upravah članic. Članicam je svetovala, da naj določijo osrednjo povezovalno točko v vsaki državi, ki se bo ukvarjala z etičnimi vprašanji. V dokumentu je navedenih dvanajst načel za upravljanje etike (OECD, 1998):

1. etični standardi morajo biti jasni;

2. etični standardi se morajo odražati v zakonodaji države. Zakoni in pravila morajo jasno pokazati vrednote in principe za vsakega javnega uslužbenca;
3. vsak javni uslužbenec mora imeti na voljo strokovno pomoč s področja etičnega delovanja;
4. javni uslužbenci morajo biti seznanjeni s pravicami in obveznostmi, pravili in postopki ter posledicami v primeru kršitev;
5. javni uslužbenci morajo imeti politično podporo za etično delovanje;
6. odločitveni procesi uprave morajo biti javni in transparentni;
7. podane morajo biti jasne smernice za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja, na primer pri postopkih javnih naročil;
8. vodilni morajo biti za zgled pri svojem etičnem delovanju;
9. poslovna politika organizacije in notranji postopki morajo vzpodbujati etično delovanje;
10. upravljanje s človeškimi viri naj vzpostavlja pogoje za etično delovanje;
11. odgovornost v organizaciji mora biti jasna, tako znotraj organizacije, kot tudi navzven;
12. za kršenje etičnih načel morajo biti določeni postopki in sankcije.

V letu 2003 je OECD svojim članicam pripravila smernice za upravljanje konflikta interesov v javnem sektorju. Podrobno je določila kritična področja za možne konfliktne situacije (na primer: dodatna zaposlitev javnih uslužbencev, varovanje notranjih informacij, postopki sklepanja pogodb, sprejemanje daril). Državam je svetovala tudi vzpostavitev notranjih kontrol (na primer revizorjev) in določitev postopkov za reševanje pritožb, ki izhajajo iz kršitev opisanih postopkov ter tudi, da se v razvoj etičnega obnašanja v javnem sektorju vključi gospodarstvo (OECD, 2003).

5.2 Etika v državah evropske unije

Področja etike v javni upravi se vedno bolj zavedajo tudi v evropskih državah. Ministrski svet Sveta Evrope je sprejel priporočila, v katerih se sklicuje na vlogo, ki jo ima javna uprava v demokratičnih družbah, na javne uslužbence kot ključne elemente javne uprave, ki imajo posebne dolžnosti, hkrati pa bi morali imeti tudi potrebne kvalifikacije in ustrezno pravno in materialno okolje, da bi lahko učinkovito opravljali svoje naloge. Poudarja tudi pomen dostopa do informacij, odprtosti in javnosti javne uprave. Vse to je spodbudilo Ministrski

svet, da je v mesecu maju 2000 pripravil vzorčni kodeks ravnanja. Ministrski svet je kodeks ravnanja priporočil v sprejetje vladam držav članic Sveta Evrope. Osnovni razlog, ki je vodil k pripravi in sprejetju priporočila in vzorčnega kodeksa ravnanja za javne uslužbence je boj proti korupciji in osveščanje javnosti in spodbujanje etičnih vrednost kot sredstev za preprečevanje korupcije (Council of Europe, 2001).

Glede na mnoge mednarodne aktivnosti na področju boja proti korupciji in neetičnega obnašanja javnih uslužbencev, je na nivoju Evropske unije zelo malo zakonodajnih pobud s tega področja. Do sedaj Evropska unija ni sprejela nobene obvezujoče odločitve s področja etike. Poleg tega Evropska unija ni nikoli začela z nobenimi aktivnostmi, ki bi objektivno merila stanje etike na nivoju posameznih držav. Tudi Pogodba o Ustavi za Evropo (Evropska Unija, 2004) etike ne omenja direktno, govori pa o sodelovanju pravosodnih, policijskih, carinskih in drugih varnostnih organov pri preganjanju korupcije in zagotavljanju svobode ter splošno o sodelovanju med državnimi upravami držav članic pri uveljavljanju evropskega prava.

V preteklih letih je bilo na nivoju Evropske unije kar nekaj zakonodajnih in političnih aktivnosti, ki pa se samo delno nanašajo na etično ravnanje:

- direktive za področje javnega naročanja, ki se nanašajo na transparentnost, enakopravnost ponudnikov,
- direktive, ki se nanašajo na izrabo notranjih informacij,
- direktive, ki se nanašajo na enakopravnost ne glede na spol, rasno in etično pripadnost, vero, svetovni nazor, starost ali invalidnost,
- etični kodeks Evropske komisije za svoje uslužbence,
- različni akcijski plani in konvencije za boj proti korupciji, organiziranemu kriminalu in zaščito finančnih evropskih interesov. Za področje korupcije je Svet Evrope leta 1999 ustanovil skupino držav za boj proti korupciji (GRECO), ki skrbi za spremljanje in uveljavljanje smernic ter razvoja kazenskega in civilnega prava.

Spisek kaže na pomanjkanje usklajene strategije na področju neetičnega obnašanja javnih uslužbencev v državah članicah. Zavedati se je potrebno, da so vse navedene aktivnosti po svoji naravi neformalne, saj Evropska unija na teh področjih nima nobenih pristojnosti.

Na nivoju Evropske unije je nastal prvi dokument na temo etike leta 1994 in sicer kratko poročilo o disciplinskih pravilih. Dokument je bil predstavljen v Berlinu v času nemškega predsedovanja. Naslednje poročilo je nastalo pod francoskim predsedovanjem v letu 1995, v kontekstu mobilnosti delovne sile. Prva raziskava na področju etike je potekala šele v letu 2004 pod irskim predsedovanjem. Na podlagi rezultatov raziskave so določeni skupni, prostovoljni etični standardi. Z delom na tem področju so nadaljevali tudi pod danskim predsedovanjem in rezultat je študija "Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity", ki jo je profesor dr. Christoph Demmke predstavil na 43. srečanju generalnih direktorjev za javno upravo držav članic Evropske. V študiji je podal trende na področju etike v državah članicah. Zbral je pravila in instrumente (kodeksi, zakonodaja), ki se v teh državah uporabljajo. Predstavil je praktične probleme uveljavljanju pravil in instrumentov, analiziral je učinkovitost teh pravil in instrumentov, pripravil je smernice za učinkovito in kvalitetno kreiranje politike, ki sledi moralnim načelom (integrity policy). Študija je pokazala, da obstaja dovolj pravil in instrumentov na področju etike in pri boju zoper korupcijo. Običajno so pravila in kodeksi dobri, toda ljudje si jih ne vzamejo "k srcu". Problem je običajno pri implementaciji, pomanjkanju virov in naporov pri uveljavljanju. S pravili ne moremo spreminjati ljudi in njihovih vzorcev obnašanja, če le-ta niso široko sprejeta v njihovem okolju. Kaj je prav in kaj je narobe, se lahko naučimo le na konkretnih primerih, ki jih srečamo v življenju, med ljudmi v svoji okolici in od ljudi. Avtor predlaga, da se države članice posvetijo podpori in vzdrževanju dobrega in pozitivnega obnašanja, v smislu izogibanja in preprečevanja nepravilnosti. Predlaga, da si vsaka država odgovori na naslednja temeljna vprašanja (Demmke, 2004):

- zakaj potrebujemo posebni etični kodeks za javne uslužbence?
- Kakšna je razlika med pričakovanji in resničnimi stališči javnih uslužbencev?
- Kaj so vsakodnevne vrednote javnih uslužbencev? Kaj pričakujemo od javnih uslužbencev?
- Ali so stare in nove vrednote skladne ali bodo povzročile nove dileme?
- Kakšna je razlika med etiko v javni upravi in v zasebnem sektorju in ali obstaja razlika?
- Kakšna vrsta instrumentov, orodij, struktur in procesov so najbolj učinkovita pri preprečevanju neetičnega obnašanja?

Komisija Evropske unije je konec leta 2004 pripravila, sprejeli pa so generalni direktorji, odgovorni za javne administracije v državah članicah EU in vseh institucijah EU, na svojem 43. zasedanju v Maastrichtu na Nizozemskem, dokument z naslovom: Glavne značilnosti okvira etik za javni sektor (EUPAN, 2004).

Osnovne vsebine dokumenta so podane v nadaljevanju:

V zadnjih nekaj letih se je tudi v članicah Evropske unije povečala pozornost skupnim družbenim vrednotam in standardom. Državljeni zahtevajo korekten pristop državnih administrativnih sistemov v odnosu do njih. V tem kontekstu se je pojavil pojem ranljivosti javne uprave. Samo sposobna in neodvisna javna uprava lahko zagotovi ustrezno izvajanje svojih dolžnosti. Javnost mora imeti zaupanje v oblasti v skladu z zakoni in demokratičnimi okviri. To so bistvene značilnosti visoko kvalitetne, zanesljive, avtoritativne javne uprave. Vsako škodovanje kvalitete in integritete administrativnih procesov ima vpliv na avtoriteto in posledično na učinkovitost. Zaradi tega je zanesljivost javne uprave lahko zagotovljena le z ustrezno prakso. V zadnjih letih se krepi diskrecijska pravica javnih uslužbencev in glede na zakonodajo je relativno velika. Odgovornost posameznih uradnikov pa je čedalje večja.

Javni uslužbenci se dnevno srečujejo z vprašanji, ki mnogokrat niso jasno definirana v zakonodaji in zaradi tega se pri svojem delovanju in odločitvah opirajo na svojo strokovnost, etičnost, tehtanje različnih vrednot. Kar je za nekoga popolnoma sprejemljivo, je lahko za nekoga nesprejemljivo. Poleg osebne integritete moramo ločiti tudi integriteto organizacije. Pri integriteti ne gre samo za odsotnost poneverjanja in korupcije, lahko gre tudi za izrabljanje moči organizacije, na primer možnost oblikovanja javnega mnenja. Integriteta se kaže v nepodkupljivosti, zanesljivosti in enakopravnosti obravnavanja vseh, objektivnosti in pravice. Pojem integritete je direktno povezan s standardi in vrednotami, ki so splošno sprejete znotraj družbe z demokratičnimi ustavnimi principi. V tem kontekstu integriteta vključuje odločitve, ki so sprejete na odprt in transparenten način in seveda tudi obstoj odgovornosti za te odločitve.

Pri razvoju in oblikovanju politik je ključno, da sodelujejo v enaki meri visoki funkcionarji državne uprave in javni uslužbenci. Pri tem pa je treba upoštevati tudi kulturo okolja.

Razvoj etičnih kodeksov kot orodje za uveljavljanje etičnih načel: raziskave so pokazale, da zakoni niso pravo orodje za uveljavljanje etičnih načel. Bolje se obnesejo etični kodeksi.

Etični kodeks je pomembno orodje in oblika podpore pri razvoju organizacijske kulture v javni upravi. Tak etični kodeks mora biti "živo" orodje, ki je polno vključeno v odprto, transparentno in resno organizacijsko kulturo. Etični kodeks določa standarde in pomembne vrednote za javne uslužbence. Etični kodeks ne more biti za vse enak, odvisen je od vrste organizacije, velikosti, organizacijske kulture in sestave delovne sile. Etični kodeks naj ne bo mišljen kot opozorilo, ampak kot pomoč pri sprejemanju etičnih odločitev. Etični kodeks mora nastati znotraj organizacije, v živi in aktivni diskusiji oziroma kot rezultat vseh vpletenih. Razvoj in izboljševanje etičnih kodeksov mora biti stalni proces za doseganje vse višjih nivojev etike. Etični kodeks ne sme biti preveč abstrakten, saj s tem zgublja na jasnosti. Vsebovati mora jasne rešitve in pravila. Ustrezen etični kodeks naj bi bil kombinacija okvira etičnih vprašanj, konkretnih pravil in primerov praktičnih situacij, v katerih se lahko znajde javni uslužbenec. Seveda pa se mora javni uslužbenec zavedati, da je nemogoče zapisati vsa pravila in možne primere. Na koncu je vedno vprašanje stališč in morale javnega uslužbenca. Namen etičnega kodeksa je sprožati razprave o standardih in vrednotah in vzpostaviti stalno pozornost do teh vprašanj. Polna integracija etičnega kodeksa je možna le s stalnim posvetovanjem med funkcionarji, nadzorniki in javnimi uslužbenci ter s stalnim izobraževanjem, tečajji in z razpravami o moralnih dilemah, s katerimi se srečujejo na delovnem mestu. Poleg tega pa etični kodeks z jasnimi moralnimi principi ponuja družbi potrebno jasnost, družbenim organizacijam in gospodarstvu pa pokaže etične okvire znotraj katerih morajo delovati javni uslužbenci – kaj lahko in kaj ne morejo javni uslužbenci narediti. Etični kodeks tako ščiti javne uslužbence da se bodo izogibali aktivnostim, ki niso združljive z njihovim delom.

Glavne značilnosti etičnega okvira: v nadaljevanju so podane skupne vrednote in standardi, za katere države članice Evropske unije menijo, da so pomembne za ustrezno delovanje javnih storitev in kot pomoč identifikacije skupnih elementov v državah članicah. Naj bi bile osnova za razpravo na nacionalnih in nižjih nivojih in naj bi služile kot orodje osnovnih smernic za razvoj etičnih kodeksov. Okvir je sestavljen iz štirih delov:

- prvi del določa splošne osrednje vrednote, nekatere primere iz posameznih držav, ki lahko služijo kot model ali dobra praksa v drugih članicah,
- drugi del je bolj podroben, s posebnimi standardi obnašanja,
- tretji del vsebuje različne aktivnosti za uveljavljanje, promocijo in stimuliranje vrednot in standardov za zaščito integritete znotraj organizacij,

- četrti del vsebuje primere metod in postopkov za poročanje kršitev integritete.

Jasno je, da je ta dokument samo osnova za nadaljnje delo v državah članicah. Dokument je splošne narave, saj se avtorji zavedajo kulturnih in zgodovinskih razlik v članicah Evropske unije.

Ne glede na kulturne razlike je v nadaljevanju naštetih šest temeljnih vrednot, ki naj bi bile skupne vsem vladam članic Evropske unije (EUPAN, 2004):

Obvezno upoštevanje zakonodaje (principle of the rule of law): vsa dejanja morajo temeljiti na nacionalnem, evropskem in mednarodnem pravu.

Nepriustranskost / objektivnost: glede na to, da javni uslužbenci predstavljajo splošni interes zaupanja javnosti v njihovo delo, mora biti njihovo delovanje nepristransko in brez predsodkov. Njihovo delo mora temeljiti na objektivnih podlagah, na njihovo delovanje ne smejo vplivati osebni vplivi (politična prepričanja, družbene in druge percepcije ali finančni konflikti ali interesi). Pomembni faktorji so še nevtralnost in neodvisnost.

Zanesljivost / transparentnost: zanesljivost se nanaša na javno zaupanje do administracije, da bodo javni uslužbenci spoštovali dogovore in izvajali njihove obljube. To je pomembno za organizacijsko kredibilnost. Javno zaupanje namreč v celoti temelji na posameznikih. Mnogo njihovih dejanj, ne glede na to, kdaj ali kje vplivajo na javnost in oziroma percepcijo javnosti. Transparentnost njihovega delovanja omogoča državljanom njihov vpogled v strukturo državne uprave in s tem prispeva v zaupanje in zanesljivost javnih storitev. Vloga neodvisnih medijev v funkciji nadzora je ključna.

Skrbnost: javni uslužbenec mora poleg skrbnosti pri svojem delu skrbno ravnati z vsemi viri, ki so mu na voljo. Pri finančnih virih mora skrbeti za ekonomičnost in učinkovitost.

Vljudnost, uslužnost: vljudnost in pripravljenost pomagati na spoštljiv način. Dejanja javnega uslužbenca morajo biti osredotočena na interese organizacije v kateri dela in na interese javnosti. Javni uslužbenci morajo imeti korekten odnos do državljanov in do drugega sodelavca. Pozorni morajo biti na različna stališča in dojemanja. Upoštevati morajo tudi druge faktorje, kot so orientiranost k strankam, pripravljenost pomagati, sodelovati ter se izogibati diskriminaciji.

Strokovnost / odgovornost: enako pomembna je strokovna neodvisnost in odgovornost za svoja dejanja.

Avtor priporoča, da posamezne države članice, sprejmejo tudi vse postavke (standarde), ki so navedene v nadaljevanju, in so:

Ravnanje z informacijami / zaupnost / svoboda govora: javni uslužbenec se mora zavedati pomena informacij in pri tem mora paziti, da ne razkriva zaupnih informacij, ki bi lahko škodile organizaciji.

Sprejemanje daril in uslug: v nekaterih družbah je navada, da se ob posebnih priložnostih medsebojno obdaruje. To se nanaša tudi na poslovno okolje. Seveda pa darilo javnemu uslužbencu pomeni različna tveganja. Pomembno je, da je javni uslužbenec v vsakem primeru neodvisen in v tej luči je potrebno gledati tudi sprejemanje daril. Obstajajo nekateri principi: javni uslužbenec mora obvestiti o prejetem darilu svojega predpostavljene, nadrejeni pa si mora postaviti naslednja vprašanja: zakaj je bilo darilo ponujeno, kdaj je bilo darilo ponujeno (na primer pred podpisom ali po podpisu pogodbe), kakšna je vrednost darila, mejna vrednost darila naj bo določena, darila se ne sme sprejemati na domačem naslovu, kjer je potrebno morajo dobavitelji biti obveščeni o teh pravilih.

Izogibanje konfliktom interesom: konflikti interesov predstavljajo veliko tveganje za vsako javno upravo. Mnenje javnega uslužbenca mora vedno temeljiti na objektivnih podlagah, nobenega vpliva ne sme biti iz kakšnih osebnih motivov. Najvažnejša orodja za preprečevanje konflikta interesov so:

- pravila, ki določajo delovanje javnih uslužbencev izven delovnega časa, na primer obveza za prijavljanje zunanjih aktivnosti, seznam dovoljenih aktivnosti, seznam nedovoljenih aktivnosti, beleženje zunanjih aktivnosti. Pravila, ki določajo finančne interese (na primer prijavljanje finančnih interesov v zvezi z zakonodajo, zavedanje vodstva organizacije v zvezi s finančnimi interesi kot možnimi tveganji podrejenih),
- pravila, ki nasprotujejo "puščanje odprtih vrat". Uslužbenec, ki zapusti delovno mesto, se zaposli pri dobavitelju te organizacije in opravlja enaka ali podobna dela. Tovrstno zaposlovanje je lahko sporno. Organizacija naj bi določila rok oziroma neko obdobje v katerem delavec v novi službi ne sme delati na projektih za prejšnjo organizacijo.

Uporaba javnih sredstev, opreme in lastnine: vsak javni uslužbenec pri svojem delu uporablja različne vire in sredstva, vključno čas in denar ter drugo opremo, kot so mobilni telefoni, računalniki, tiskalniki, fotokopirni stroji. Delovni čas uslužbenca in vsa oprema je namenjena zgolj za službene namene. V kolikor pa je uporaba sredstev in opreme dovoljena za zasebne namene, pa mora biti to jasno in natančno določeno s pravili.

Uporaba elektronske pošte in interneta: dovoljena je uporaba tudi v zasebne namene, pod pogojem, da to ne vpliva na izpolnjevanje delovnih dolžnosti in ne moti delovnih procesov. Organizacija s svojimi pravilniki določi nedovoljeno uporabo elektronske pošte in interneta (na primer niso dovoljene vsebine, ki dovoljujejo rasno in versko nestrpnost, nasilje,

pornografijo...). Organizacija lahko hrani zapise v zvezi z elektronsko pošto in internetno uporabo.

Javna naročila: postopki javnih naročil morajo biti urejeni na način, ki izključuje konflikte interesov. Odločitve morajo biti sprejete neodvisno, postopki naročanja morajo vključevati večje število ljudi. Več funkcij ne sme biti združenih v isti osebi. Javni uslužbenci naj ne bi nastopali kot ponudniki storitev in dobavitelji materiala javnemu sektorju. Obvezno je upoštevanje evropskih pravil javnega naročanja za vse zneske nad 154.014 EUR.

Za uveljavljanje, promocijo in stimulacijo etike so predlagani naslednji ukrepi:

Zaposlovanje: izbira osebja je eden izmed ključnih faktorjev za izboljšanje integritete v javnem sektorju.

Usposabljanje: poleg novo zaposlenih delavcev v organizacijah, naj bi izobraževanje o etiki in etičnih dilemah pokrivalo še posebej managerje. Idealni izobraževalni program naj bi bil mešanica etičnih vprašanj, postopkov, pravil in praktičnih situacij. Več evropskih držav ima s tem zelo dobre izkušnje, na primer v Veliki Britaniji je izobraževanje organizirano v pisarni predsednika vlade. Izobraževanje poteka na nivoju oddelkov. Vsak oddelek ima določene uslužbence, s katerimi se lahko posvetujejo javni uslužbenci, ko so v etičnih dilemah.

Mobilnost: določena naj bi bila mobilnost javnih uslužbencev, ki delajo na izpostavljenih delovnih mestih, da ne bi podlegli vplivu. Statistike kažejo, da je največ korupcije in poneverb na področju javnega naročanja, gradbeništva, policije in zdravstva. Nekatere države visoke javne uslužbence zaradi tega premeščajo vsake štiri leta.

Komuniciranje: pomembno je, da so integriteta, vrednote, standardi in pravila jasno in razumljivo predstavljeni. Upoštevati jih je potrebno tudi pri ocenjevanjih in napredovanjih. Ker se vrednote skozi čas spreminjajo, je potrebno redno merjenje stališč in vrednot javnih uslužbencev, na primer z vprašalniki.

Vodenje: je najvažnejši element pri uveljavljanju in vzdrževanju etičnega delovanja na delovnem mestu. Vloga managerja se kaže tu na dva načina. Biti mora moralna oseba, ki dela prave stvari in biti mora vzor. To pomeni, da podrejeni spremljajo njegovo obnašanje, ga sledijo in oponašajo. Pri tem mora biti manager tudi moralni vodja. Skrbeti mora za novo zaposlene delavce, mora nagrajevati dobro obnašanje in kaznovati slabo. Potrebno je poudariti, da višje kot je v hierarhiji manager, bolj je to pomembno.

Področje **odkrivanja in poročanja o kršitvah** se med državami članicami še najbolj razlikuje, saj je zelo odvisno od kulture. V nadaljevanju je predstavljenih nekaj možnosti:

Etični zaupnik, svetovalec: na njega se lahko obračajo javni uslužbenci, ki so v etičnih dilemah je hkrati lahko tudi oseba, kateri se prijavlja kršitve, lahko pa tudi pomaga pri razreševanju etičnih problemov v organizacijah. Pomembno je, da tovrstna oseba ni prenizko, niti previsoko v hierarhiji organizacije.

Poročanje o etičnih kršitvah: že zakonodaja določa obvezno prijavljanje kršitev in korupcije javnih uslužbencev. S prijavo tovrstnih kršitev ustreznim organom, se zaščiti tudi dobro ime organizacije. V primeru, da pride do navedenih kršitev, je možno organizirati notranje preiskave in glede na rezultate je možno izvesti revizijo administrativnih postopkov in pravil in s tem preprečiti nadaljevanje kršitev. Za poročanje o etičnih kršitvah mora biti določeno naslednje: katere kršitve je potrebno prijaviti, ali je obvezno ali neobvezno, komu, kdo je naslednji, če se prvi ne odzove. Določena mora biti obveznost začetka preiskave in čas do kdaj mora biti preiskava končana. določena mora biti možnost javnega uslužbenca, da prijavi kršitev zunanjemu organu (na primer etični komisiji), določena mora biti pravna zaščita za javne uslužbence, ki prijavijo kršitev in za etične zaupnike oziroma svetovalce.

Sankcije: določeni morajo biti disciplinski ukrepi.

Ugotovitve študije:

- državljani so v zadnjih desetletjih bolj kritični do avtoritet, simbolov, obstoječih vrednot, ideologij, političnih strank, politikov, cerkve, duhovščine. S tem so postali občutljivejši do vsakega neetičnega obnašanja.
- V mnogih državah se politična moč premika od politikov k visokim državnim uslužbencem in zasebnem sektorju, potem pa se vrača nazaj. Vsi navedeni morajo zato izboljšati način informiranja javnosti o svojih aktivnostih. Pomembna je odgovornost.
- Visoki javni uslužbenci imajo vse več diskrecijske pravice in več odgovornosti, bolj so na očeh javnosti, so pa tudi bolj ranljivi za korupcijo in poneverbe.
- Mnogo reform v državah članicah gre v smeri odprtosti in transparentnosti. Javna uprava je za medije vse bolj zanimiva, novice o korupciji ali neetičnem obnašanju se v medijih pojavljajo vsak dan.
- Vloga javnega sektorja v družbi se spreminja v smeri partnerstva med zasebnim in javnim, decentralizacije odgovornosti, pojavljajo se nove vrednote, kot na primer učinkovitost, rezultati, osebna odgovornost.

V strokovni javnosti ni enotne ocene o tem, ali se etičnost na splošno izboljšuje ali poslabšuje. V primeru, da bi se neetično obnašanje povečevalo, bi to vodilo k zmanjšanju zaupanja v politične, upravne in sodne sisteme in s tem ogrozilo in destabiliziralo politične sisteme. Nekatere študije Svetovne banke kažejo na povečevanje korupcije, poneverb in neetičnega obnašanja, kar posledično pomeni velike ekonomske stroške. Nivo neetičnega obnašanja je direktno povezan z osebnim ali organizacijskim slabim delovanjem. Kjer se veliko število javnih uslužbencev strinja, da je etično obnašanje in jasne vrednote pomembne, tam se morajo vlade bolj posvetiti tem temam.

Študija priporoča državam članicam, da nazorno (kot vrednota) kažejo pozitivne strani zaposlitve v javni upravi. Država naj poskuša dati več publicitete novicam in primerom, ki kažejo pozitivno etično obnašanje v javni upravi. Sedaj medije zanimajo samo negativne novice oziroma dogodki.

Problem etike se kaže tudi na področju upravljanja s kadri. Medtem, ko vsi razlagajo, da so ljudje najpomembnejši, se v praksi zaradi proračunskih in finančnih omejitev to ne odraža. Etično obnašanje uslužbenca običajno se običajno ne kaže v njegovem nagrajevanju. Poleg finančnega nagrajevanja je pomemben tudi psihološki vidik kadrovske funkcije. To je potrebno upoštevati pri kadrovske politiki.

Nekatere raziskave kažejo, da razne protikorupcijske akcije ne izboljšajo zaupanja ljudi v javno upravo. Politični sistemi, ki so do neetičnega obnašanja pretirano občutljivi, se izražajo v državljanih, ki so pretirano občutljivi do javne uprave. Potrebno je graditi na "pozitivnih strategijah".

Avtor svetuje, da naj vsak javni uslužbenec prejme zgibanko z naslednjo vsebino:

Zakaj je etično obnašanje tako pomembno?

- S tem pridobijo vsi,
- pomaga graditi pozitivno podobo javne uprave in povečuje javno zaupanje,
- zmanjšuje porabo javnih sredstev,
- pripeva k ekonomski rasti in socialni stabilnosti,
- povečuje osebno in organizacijsko učinkovitost,
- povečuje zaupanje v zakonitost ter principe legalnosti in demokracije.

- povečuje zadovoljstvo na delovnem mestu in motivacijo ter zmanjšuje odsotnost z dela.

Mnogim evropskim državam je skupno, da imajo razvit sistem javnih uslužbencev že približno sto let. Javna služba je bila stabilna, ugledna in učinkovita. Obnašanje posameznika v teh javnih organih je bilo odvisno od delovnih pogojev, organizacije. Pričakovano je bilo, da se bo javni uslužbenec pri svojem delu etično obnašal. Služba mu je prinašala določen status in samozaupanje. Nekaterе države, kot na primer Irska so v javni administraciji zaposlovale mlade delavce, od sedemnajstega do dvajsetega leta, to je še preden so bile njihove vrednote popolnoma oblikovane. V sedanjem času mnoge države spreminjajo organizacijske strukture javne uprave in delovne pogoje, uvajajo se vrednote zasebnega sektorja, kar posledično prinaša možne etične konflikte. Najpomembnejše je, da se pri uvajanju navedenih sprememb tega zavedamo. Praktično v celotni Evropi se od javne uprave pričakuje, da je nevtralna, da se drži zakonodaje, da je nepristranska, nepodkupljiva in lojalna. Zaradi tega je večini javnih uslužbencev ponujena doživljenjska zaposlitev in varen razvoj kariere (Demmke, 2004).

Kljub mnogim družbenim spremembam in novim usmeritvam v javni upravi, ljudje javno upravo še vedno dojemajo kot centralizirano in enotno in s tem bistveno drugačno od zasebnega sektorja. Mnogi kritiki javne uprave pa trdijo, da javna uprava v klasičnem smislu ne obstaja več. Struktura in sestava javne uprave se v posameznih državah članicah Evropske unije razlikuje iz naslednjih štirih razlogov:

1. mnoge države članice krčijo javno upravo na različne načine,
2. vse več javnih uslužbencev nima zagotovljene doživljenjske zaposlitve,
3. delovni pogoji med javnimi in drugimi uslužbenci so vse bolj podobni,
4. v mnogih državah poteka proces decentralizacije in se povečuje osebna odgovornost javnih uslužbencev.

Ta proces reorganizacij poteka v kontekstu demografskega razvoja, vse večjega pričakovanja državljanov, uvajanja novih tehnologij, finančnih pritiskov in vse večje internacionalizacije. Vse več javnih politik se uveljavlja skozi vse bolj komplicirana omrežja, decentralizirane oblastne strukture, partnerstva med zasebnim in javnim sektorjem. Uveljavljajo se različne organizacijske oblike na osnovi sodelovanja nevladnih organizacij, svetovalcev in državne uprave. Javna uprava tako postaja zelo raznovrstna in razdrobljena.

Postavlja se tudi vprašanje razlike med etiko v javnem sektorju in etiko v zasebnem sektorju. Splošno sprejeto stališče je, da javni uslužbenec ni in ne more biti nič bolj pomemben od katerega drugega delavca. Javni uslužbenci pri svojem delu vse bolj sodelujejo z zasebnim sektorjem, z državljani in podjetji, mobilnost zaposlitev med javnim in zasebnim sektorjem je vse večja. Na drugi strani je pozornost medijev do ravnanja javnih uslužbencev vse večja. Če bi želeli dobiti odgovore na vprašanje ali obstajajo razlike med etičnimi standardi v javnem ali zasebnem sektorju, bi bile potrebne raziskave. Mnogi verjamejo, da se standardi ne razlikujejo, razlikuje se le obnašanje. Drugi pa trdijo, da imajo javni uslužbenci višje etične standarde. Nekatero odgovore na avtorjeva vprašanja, je dala tudi moja študija, ki je predstavljena v drugem delu tega magistrskega dela.

5.3 Etika v državni upravi v ZDA

Stanje etike v ameriški državni upravi je od vseh pregledanih pisnih in elektronskih virov najbolj celovito povzel Robert Smith. V svojem članku (Smith, 2003) citira raziskavo po kateri je 57 odstotkov javnih uslužbencev navedlo, da se je v zadnjih dveh letih zavedalo svojih etičnih kršitev pri delu. V drugi raziskavi pa je 48 odstotkov delavcev v gospodarskih organizacijah priznalo svojo kršitev etičnih oziroma zakonskih pravil v letu 1996. Zaradi tako velikih števil se avtor sprašuje o učinkovitosti različnih etičnih komisij oziroma drugih organizacijskih oblik za preprečevanje etičnih kršitev. Avtor predlaga, da bi se s kombinacijo znanja in dobrih izkušenj na področju preprečevanja etičnih kršitev gospodarskih in vladnih organizacij, lahko veliko naučili.

Avtor na začetku poizkuša definirati kdo vse se ukvarja z etičnimi vprašanji. V gospodarskih organizacijah so tako imenovani "etični uslužbenci", ki se ukvarjajo z nadzorom etičnega delovanja vseh zaposlenih. V ZDA imajo v letu 1999 sprejete smernice US Federal Sentencing Guidelines, ki so postavile natančne kriterije, ki jih lahko sodniki uporabijo pri izrekanju sodb in kazni v primerih gospodarskega kriminala. Če podjetje dokaže, da izvaja program etičnega izobraževanja, usposabljanja in uveljavljanja etičnih standardov, so lahko izrečene kazni bistveno manjše. Od etičnih uslužbencev se pričakuje, da so hkrati spovedniki, zavest podjetja, preiskovalci, preganjanci, učitelji, vse hkrati.

Prvo ameriško podjetje, ki je imelo delovno mesto etičnega uslužbenca je bilo General Dynamics v letu 1985, kot posledica nekaterih škandalov povezanih z naročili vojaške opreme. Njegova naloga je jasno definirana in je celo objavljena na internetu. Dolžan je posredovati vrednote in standarde podjetja zaposlenim, jih informirati o politikah in postopkih in svetovati zaposlenim pri razreševanju etičnih vprašanj.

Številna ameriška podjetja imajo na internetu objavljene strani z osnovnimi etičnimi principi in vrednotami podjetij. 1991 leta so ustanovili poklicno združenje etičnih uslužbencev (Ethics Officer Association), z osnovno nalogo izobraževanja na področju etičnih znanj in teorije.

Avtor članka je pregledal veliko literature s področja etičnih uslužbencev in je ugotovil, da so vzroki za njihov nastanek naslednji:

- številni škandali na nekaterih gospodarskih področjih,
- prej omenjeni predpis,
- obstaja mnogo podjetij, ki so uspešna in dobičkonosna in se hkrati aktivno prizadevajo za svoje etično poslovanje.

Prvi etični uslužbenci so se pojavili v zavarovalništvu, zdravstvenem varstvu, javnih naročilih. Imenovanje in delovanje etičnih uradnikov povečuje dobro ime in javno podobo organizacije, to pa je pomembno za lastnike, potrošnike, poslovne partnerje in družbeno okolje. Avtor ugotavlja, da je težko meriti uspešnost in učinkovitost etičnih uslužbencev. Nekatere značilnosti učinkovitega etičnega uslužbenca so: da poroča najvišjim nivojem v organizaciji, da ima dovolj finančnih in drugih virov, da je komunikativen z zaposlenimi in da daje zgled.

Vladni uslužbenci za etična vprašanja: avtor ugotavlja, da je znotraj različnih nivojev vlade težko definirati in opisati vloge in opis del etičnih uslužbencev. Obstajajo nekatere organizacijske oblike katerih del delovnega procesa je tudi ukvarjanje z etiko. Na primer: vladni svet za etično pravo, ki ga sestavljajo osebje različnih inšpektoratov, komisij za lobiranje, pisarn za volitve in financiranje kampanj in drugih javnih agencij. Navedeni uslužbenci pa se ne ukvarjajo direktno z vladnimi etičnimi vprašanji (samo posredno).

Avtorja v tem članku zanimajo samo uslužbenci, ki se neposredno ukvarjajo z etičnimi vprašanji. V eni izmed avtorjevih raziskav v letu 1999 je ugotovil, da se v zveznih agencijah

neposredno z etičnimi programi ukvarja 8.735 zaposlenih, kar 55 odstotkov teh pa porabi manj kot 5 odstotkov svojega časa v zvezi z etiko. Večinoma teh oseb so pravni zastopniki (ang. attorneys).

V članku definira pojem etičnega "etičnega uslužbenca" (ethics administrator), kot delovno mesto v državni, lokalni ali zvezni vladi, pa naj gre za funkcijo, ki jo opravlja kot poln ali krajši delovni čas ali pa za imenovane uradnike v različna etična telesa.

Ameriška vlada je leta 1978 s predpisom "Ethics in Government act" (Pub. L. 95-521, 92 Stat. 1824-1867) uvedla uslužbenca, ki se ukvarjajo z etičnimi vprašanji. Takrat je bila ustanovljena tudi etična pisarna OGE (Office of Government ethics). V letu 1991 je bilo tako že 36 držav, ki so imele uradno pisarne ali komisije za etična vprašanja in etične aktivnosti. Tovrstni organi so pogosti tudi na nivoju mest (New York ima komisijo za konflikt interesov). Drugi pomembni pravni viri, ki določajo etično obnašanje uslužbencev so še United States Code (Titles 5, 18, and 41) in Executive Order 12674 predsednika ZDA.

Naloga zvezne etične pisarne je, da uveljavlja vodilno vlogo v izvršni veji oblasti pri preprečevanju konflikta interesov na strani vladnih uslužbencev in razreševanju teh konfliktov, če pride do njih. V sodelovanju z različnimi agencijami, vladnimi službami in oddelki dviga etične standarde za zaposlene in povečuje javno zaupanje v poslovanje vlade. Zvezna etična pisarna ima tudi svojo internetno stran z naslovom: <http://www.usoge.gov>. V skladu s prej navedenim predpisom mora predstojnik vsake vladne agencije imenovati etičnega uslužbenca, ki koordinira in upravlja etični program in predstavlja povezavo z OGE. Naloge in program, ki jih mora izvajati etični uslužbenec agencije so definirane že v samem aktu "Ethics in Government act" in s kasneje sprejetimi predpisi. Podobno so organizirane etične pisarne na državnem in lokalnem nivoju. Etični uslužbenci so odgovorni tudi za raziskovanje obtožb neetičnega delovanja, uveljavljanje etičnih kodeksov, kaznovanja ali predlogov za kaznovanje javnih uslužbencev obtoženih kršitev etičnih načel ter za izobraževalne aktivnosti za uslužbenca.

Etični uslužbenci se ukvarjajo tudi z darili, ki jih prejemajo javni uslužbenci, z aktivnostmi javnih uslužbencev izven delovnega časa, s prejetjem honorarjev, provizijami, razkritjem premoženja, omejitvami pri nadaljnjem zaposlovanju javnih uslužbencev (pri nas to

imenujemo konkurenčna klavzula). Vsaka etična pisarna ima svojo osnovno nalogo, ki jo objavi tudi na internetu, definirano v izjavi o poslanstvu (mission statement).

Zakaj so potrebni etični uslužbenci?

Različni škandali med visokimi vladnimi uslužbenci so pokazali potrebno po etičnih komisijah, etičnih uslužbencih in svetih. S pojavom škandalov se je začela javnost spraševati o koruptivnosti in o poštenosti javnih uslužbencev. Na ta način se postavlja v ospredje osnovno načelo dobrega vladanja katerega bistveni del je etično vladanje izvedeno iz osnovnih elementov demokracije. Pojem etičnega vladanja postaja v zadnjih letih vedno bolj pomemben. Nekaj skupnih značilnosti etičnih uslužbencev:

- skupni opisi delovnih nalog za etične uslužbence,
- izdajanje etičnih predpisov in navodil,
- izobraževanje in popularizacija etike,
- uveljavljanje etičnih kodeksov,
- zbiranje in pregledovanje obrazcev o premoženju visokih uradnikov,
- spremljanje nadaljnega zaposlovanja visokih javnih uslužbencev,
- interpretacije etične zakonodaje,
- svetovanje zaposlenim in agencijam v zvezi z etičnimi vprašanji.

Merjenje uspešnosti in učinkovitosti: težavnost merjenja uspešnosti in učinkovitosti ni samo zaradi kompleksnosti merjenja etike, ampak tudi zaradi pomanjkanja raziskav s področja etike. Večina literature s področja etike vidi etične komisije oziroma etične pisarne bolj kot ugotavljanje stanja in manj kot urejanje oziroma izboljšanje stanja. Pojavljajo se tudi mnenja, da je primarna naloga tovrstnih komisij samo izboljševanje vtisa v javnosti. Nekateri raziskovalci pa trdijo, da ni dobro, če etično delovanje javnih uslužbencev temelji samo na pravosodnih organih. Avtor navaja sledeče praktične nasvete za uspešnost etičnih komisij:

- ločitev javnih uslužbencev od politike,
- neodvisnost komisij,
- več poudarka na izobraževanju, manj na preganjanju,
- dovolj virov in sredstev,
- dovolj mehanizmov za pregon kadar so potrebni,
- enak pristop do etičnih vprašanj za vse znotraj organizacij.

Razlike med etičnimi uslužbenci v vladnem sektorju in gospodarskem sektorju: avtor ugotavlja, da so etični uslužbenci običajno hierarhično višje v gospodarskih organizacijah kot v državnem sektorju in da imajo lažji in neposredni dostop do vodstev. Na drugi strani pa so vladni etični uslužbenci bolj neodvisni od etičnih uslužbencev v gospodarstvu. Etični uslužbenci v gospodarstvu so pri reševanju etičnih problemov bolj prilagodljivi. Probleme poskušajo reševati hitro in neformalno. Etične uslužbence v gospodarstvu ne zanima javni interes, temveč samo interes podjetja. Običajno imajo tudi širša pooblastila. Poleg neetičnega ravnanja odkrivajo tudi poneverbe, prekomerno trošenje, korupcijo, nadlegovanje in podobne osebne zadeve. V vladi se etični uslužbenci ukvarjajo samo z etičnimi vprašanji v ožjem smislu, saj so za druga vprašanja pristojni drugi oddelki in organi, kot so kadrovske službe, inšpektorji, revizorji. Zaradi tako širokega delovanja etičnih uslužbencev v gospodarstvu obstaja po mnenju avtorja tveganje, da spregledajo resnične etične dileme. Poleg tega etični uslužbenci v gospodarstvu tvegajo tožbe zaradi njihovih postopkov raziskovanja in reševanja problemov.

Podobnosti med etičnimi uslužbenci v gospodarstvu in etičnimi uslužbenci v vladi: oboji so odgovorni za uveljavljanje etičnih principov v svojih organizacijah, oboji se ukvarjajo z izobraževanjem, seminarji, posebnimi telefonskimi številkami za etična vprašanja. Njihovo delo pokriva vse oddelke v njihovih organizacijah. Oboji morajo imeti možnosti uveljavljanja in preganjanja kršitev etike. Vsi ti procesi so med sabo povezani, oboji morajo biti aktivni udeleženci teh procesov. Nekateri primeri, kot je konflikt interesov je v primeru vladnega uslužbenca kršenje javnega zaupanja državljanov v državo, medtem ko v gospodarstvu pomeni kršitev konflikt interesov med delavcem podjetja in samim podjetjem. Postane pa konflikt interesov zelo pomemben pri povezovanju javnih podjetij s privatnim kapitalom, kjer gre za javne storitve s strani zasebnih organizacij.

Skupni problemi etičnih uslužbencev: oboji se trudijo z uveljavljanjem svoje pozicije, delajo pod pritiski in se borijo za organizacijske virov, da opravijo svoje delo. Oboji se večkrat srečajo s problemom, kako visoko v hierarhiji naj gredo v svoji preiskavi. Pomanjkanje finančnih in drugih virov kaže na simbolično in praktično njihovo veljavo.

Zaključki: avtor predlaga, da bi lahko nekatere aktivnosti etičnih uslužbencev iz gospodarstva in vlade združili, na primer skupna izmenjava znanj in izkušenj. Jasno je, da mora etični uslužbenec v gospodarstvu stalno iskati ravnotežje med njegovo lojalnostjo

podjetju, nasproti temu kar je ekonomsko in družbeno dobro za podjetje. Njegov pogled je strogo ekonomski. Na drugi strani pa se morajo etični uslužbenci v vladi zavedati, da ima vsaka njihova akcija lahko mnogo širši vpliv kot samo reševanje pravno-etičnega problema. Iz manjših kršitev lahko nastane velika afera. Njihova dejanja se lahko sprevržejo v svoja nasprotja. S strogim sledenjem predpisov lahko svoji organizaciji naredijo več škode kot koristi.

Mnenje avtorja je, da je treba vedno reševati etične probleme za vsak primer posebej (Smith, 2003). Etični uslužbenci so v vlogi podpore drugim funkcijam, ne pa v vlogi policije. Vladnim etičnim uslužbencem svetuje, da se gredo učiti "kako se prodaja etika" k uslužbencem v gospodarstvu, saj bodo z uspešno prodajo pridobili podporo javnosti, svojega okolja, s tem pa tudi več virov in sredstev. Tudi etični uslužbenci v gospodarstvu se lahko veliko naučijo od vladnih etičnih uslužbencev na primer bolj sistematični pogled na interese podjetja, vrednost upoštevanja prava za reševanje problemov, povezava etičnega ravnanja v podjetju z etiko v družbi in pa sodelovanje z vladnimi organizacijami. Nadalje predlaga, da naj vsi skupaj organizirajo skupne konference ali skupne projekte za razreševanje etičnih vprašanj. Tudi mnoge mlade demokracije, ki se porajajo v svetu iščejo primere in zglede v bolj razvitih demokracijah in jih oponašajo. Kaže, da bo področje etike v 21. stoletju še pomembnejše.

5.4 Etika v slovenski državni upravi

V slovenski državni upravi stroka nima širšega priznanja, da bi imela jasno zapisano in splošno sprejeto zbirko pravil za ravnanje javnih uslužbencev. Številne raziskave kažejo, da obnašanje nadrejenih odločilno vpliva na etičnost obnašanja zaposlenih. Uslužbenci vidijo v vodstvenih kadrih vzor obnašanja. Tudi če ima organizacija zapisana pravila etičnega obnašanja, je velika verjetnost, da se bodo zaposleni obnašali raje po vzorcu nadrejenih.

Plaznik (2002: 87) navaja, da zaradi omejenosti finančnih sredstev ter večanja zahtev in ozaveščenosti državljanov, ki delovanje javne uprave financirajo, se delovanje organizacij javne uprave vedno bolj presoja z različnih vidikov. Poleg uspešnosti, učinkovitosti, gospodarnosti in ekologije je pomembna tudi etika. Postavlja se vprašanje ali javna uprava pri svojem delu ravna etično in če javna sredstva porablja namensko in primerno.

Pravičnost v osnovnem smislu opredeljujejo zakoni in drugi normativni akti, ki so obvezni, sankcionirani. Neupoštevanje prinaša kazen, neugodne posledice. Sem sodijo številni odloki, uredbe, ukazi, predpisi, navodila, statuti in pravilniki. Zakoni in iz njih izvedeni podzakonski akti so zapisi obveznih in splošnih veljavnih norm; na osnovi zakonov je mogoče razsojati, kaj je prav in kaj ni. Kar je zlo, narobe in grdo, skratka nemoralno, ne more biti prav. Zato so zakoni prvo vodilo tudi za etične vidike odločanja nasploh in v javni upravi posebej. Javnim uslužbencem pri etičnem odločanju in moralnem ravnanju pomagajo, ne pa tudi zadoščajo - vsaj iz treh razlogov:

- pravni red temelji na kodifikaciji tistega, kar ni dovoljeno. Vse drugo je po zakonu dovoljeno, dopustno - kar pa ne pomeni, da bi bilo v konkretnem primeru tudi lepo, prav in dobro, skratka - moralno. Zakoni ne morejo predpisovati vsega, kar je dovoljeno: bili bi nujno nepopolni, predvsem pa bi dušili snovanje novega, napredek nasploh.
- Še tisto, kar zakoni prepovedujejo (ali dovoljujejo), je mogoče tolmačiti po črki in ne po smislu. Ker noben zakon ne more predvidevati vseh možnih primerov in okoliščin, je lahko etično presojanje po črki zakona na vso moč neetično.
- Čim številnejši in čim bolj razvejani so zakoni, tem manj možnosti ima država, da bi vsepovsod nadzorovala in uveljavljala izvajanje zakonov.

Etika in etični kodeks (povzeto po Tavčar, 2002: 47) sta zato pomembno dopolnilo pravnega sistema in opora zanj. Nenormiran ostaja pomemben del "sive cone" med izrecno dovoljenim in izrecno prepovedanim. Tam je delavec (javni uslužbenec) prepuščen samemu sebi in lastni presoji. Med tistim, kar zakoni izrecno prepovedujejo in izrecno dovoljujejo, je prostrano neopredeljeno področje, tako imenovana siva cona, kjer se lahko dogaja marsikaj, kar sicer ni prepovedano, vendar tudi moralno ni. Oženje tega področja s podrobnejšim obveznim normiranjem (kodificiranjem) se slabo obnese, saj preveč utesnjuje prostost delovanja in duši ustvarjalnost in pobude.

Zaposleni, ki delajo v javni upravi prihajajo v stik s strankami, sodelujejo pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov, ravnaajo z dokumentarnim gradivom, imajo dostop do evidenc, ki vsebujejo osebne in druge podatke, kakor tudi do zaupnega gradiva. Zaradi posebne narave in posebnega pomena dela v javni upravi morajo biti tudi predpisane zahteve delovne discipline v veliki meri drugačne kot za zaposlene v zasebnem sektorju. Strožje morajo biti tudi sankcije.

V Sloveniji smo po osamosvojitvi začeli izgrajevati nov sistem javne uprave, ki temelji na demokratičnih vrednotah. Etika je tematika, ki jo tudi v Sloveniji vključujemo v zakonodajo na področju javnega sektorja tako na državni kot na lokalni ravni.

Vlada Republike Slovenije je na podlagi priporočil in vzorčnega kodeksa Sveta Evrope sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev na seji dne 18. 1. 2001, veljati pa je začel naslednji dan po objavi v uradnem listu. Kodeks opredeljuje načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci, služi pa tudi za seznanitev javnosti z ravnanjem, ki ga ima državljan pravico pričakovati od javnih uslužbencev, ki morajo delovati politično nevtralnno in nepristransko. Omenjeni kodeks je vlada priporočila sindikatom in stanovskim organizacijam zaposlenih v javni upravi, da ga začnejo uresničevati, obenem pa je tudi naložila ministrstvu oziroma ministrom, da ga vgradijo v interne akte ministrstev ter ga začnejo izvajati v praksi.

Zakon o javnih uslužbencih (2002) daje poleg disciplinske in odškodninske odgovornosti delavcev, velik poudarek tudi etičnim načelom. Zakon navaja skupna načela po katerih morajo ravnati uslužbenci in sicer: načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja in načelo varovanja poklicnih interesov. Načelo častnega ravnanja posebej poudarja, da mora javni uslužbenec pri izvrševanju nalog ravnati častno in **v skladu s pravili poklicne etike**. Zakon tudi navaja, da mora javni uslužbenec opravljati delo v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in **kodeksom etike**.

Zakon o javnih uslužbencih v tretjem odstavku 143. člena navaja, **da sprejme kodeks etike** javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti **uradniški svet** v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Zakon o javnih uslužbencih je namreč uvedel uradniški svet, ki skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih (generalni direktorji, generalni sekretarji, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb in načelniki upravnih enot) in daje vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov.

Kako pomembno je zaupanje javnosti v vlado, se zaveda tudi Vlada Republike Slovenije. Sprejela je Etični kodeks Vlade Republike Slovenije (2004), ki so ga podpisali vsi ministri te vlade. Podpisniki so se zavezali, da bodo pri svojem delu upoštevali temeljne vrednote spoštovanja človekovega življenja in dostojanstva, svobode, poštenja, pravičnosti, solidarnosti in domoljubja; da bodo svoje obveznosti opravljali učinkovito, pošteno in prizadevno; da bodo gospodarno ravnali z javnimi sredstvi. Kodeks nadalje zavezuje ministre, da zavračajo zaradi funkcije ponujene usluge, privilegije ali darila, zanje ali za njihove družinske člane ali sorodnike. Odklanjati morajo tudi vabila, da bi za plačilo sodelovali na konferencah, posvetih in usposabljanjih ali sodelovali pri izdelavi komentarjev predpisov z njihovega delovnega področja. Zanimivo je, da kodeks ne vsebuje sankcij, podpisniki kodeksa pa se zavezujejo, da bodo predsedniku vlade ponudili odstop, če bi predsednik vlade in predsedniki koalicijskih strank presodili, da je zaradi nespoštovanja ustavne prisege, nespoštovanja etičnega kodeksa ali zaradi nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov omajan ugled vlade ali institucije, ki jo podpisnik kodeksa vodi.

6 POKLICNI KODEKS ETIKE

Zakaj poklicni kodeks?

V nalogi ves čas zagovarjamo stališče, da je etični kodeks za delavce državne uprave potreben. Koristi kodeksa poklicne etike vidimo predvsem v tem, da kodeks lahko pripomore k oblikovanju zavesti vseh javnih uslužbencev, da razmišljajo o svoji moralni odgovornosti do sodelavcev in vseh državljanov. Kodeks lahko vzpodbudi razprave o moralni vsebini posameznih določil kodeksa in pripomore k iskanju boljših rešitev. Kodeks je lahko tudi sredstvo obrambe tistih zaposlenih, od katerih se zahteva, da delajo v nasprotju z moralno, poštenjem in pravičnostjo.

Državljeni oziroma stranke, s katerimi imam vsakodnevno opravka pri svojem delu, pa so se velikokrat potožili zaradi neprimernega odnosa delavcev, ki delajo v državni upravi. Navajajo so, da so delavci nevljudni, nestrokovni, podkupljivi, počasni, da prednostno obravnavajo sorodnike, znance, predvsem pa znane politične osebnosti. Pogosto navajajo tudi, da se v odnosu z delavci počutijo nelagodno in podrejeno.

Tudi v medijih se delavci državne uprave pojavljajo največkrat v negativnem smislu. Poleg pogostega omenjanja preštevilčne državne uprave, se veliko govori tudi o nedelavnosti in nestrokovnosti, slabi kvaliteti dela delavcev državne uprave. Časopisni članki pa pogosto omenjajo "sumljive kuverte", darila in podkupnine.

6.1 Pregled sorodnih načel različnih profesionalnih kodeksov etike

Za ugotovitev stanja na področju etičnih kodeksov smo pregledali etične kodekse različnih slovenskih organizacij in poklicev. Ali imajo državne uprave v svetu etične kodekse smo ugotavljali s pomočjo interneta. Dostopni so etični kodeksi državnih in lokalnih uprav in sicer ZDA, Kanade, Nove Zelandije, Avstralije in nekaterih manjših držav. Identificirali smo vsebine, pojme in vrednote, ki bi se lahko uporabile v etičnem kodeksu delavcev državne uprave. Rezultat je podan v naslednjem poglavju.

Zelo veliko poklicnih združenj in društev ima svoje etične kodekse. V Sloveniji je največ govora o etičnem ravnanju zdravnikov in drugih zdravstvenih delavcev. Etična načela za ravnanje zdravnikov so bila zajeta že v Hipokratovi prisegi izpred 2300 let. Leta 1963 so zdravniki in drugi zdravstveni delavci v Jugoslaviji sprejeli kodeks etike zdravstvenih delavcev.

Med številnimi **etičnimi profesionalnimi kodeksi**, smo ugotovili, da imajo svoje etične kodekse v Sloveniji tudi naslednji poklici in organizacije: poleg zdravnikov, zdravstvenih delavcev, socialnih delavcev, tudi odvetniki, sodniki, tožilci, novinarji, oglaševalci, računovodski delavci, policisti, univerzitetni profesorji in podiplomski študenti. Policisti so edina skupina v državni upravi v Sloveniji, ki imajo poseben kodeks policijske etike. Nekatere organizacije (na primer banke) pa z internimi pravili in navodili določijo, kako naj se odločajo njihovi delavci v primeru etičnih dilem. V gospodarstvu so znani dobri poslovni običaji, ki vsebujejo tudi moralna vrednotenja.

Prvi etični kodeks (Darrell, 1991), ki je predpisal priporočila in usmeritve za profesionalno javno upravo je leta 1924 sprejelo mednarodno združenje managerjev mestnih in drugih lokalnih uprav, s sedežem v Združenih državah Amerike. Leta 1961 pa je predsednik Kennedy sprejel kodeks etike za vse državne uslužbence v ameriški administraciji.

Razlog številnih kodeksov ni samo želja po ohranitvi minimalnega standarda osnovnih vrednot, temveč potreba po odgovornem ravnanju ljudi v posameznih strokah ter želja ščititi ljudi, ki jim je ravnanje odgovornih namenjeno.

V različnih poklicih so vsebine kodeksov različne, poudarjena je specifičnost dela, na katerega se kodeks nanaša. Lahko pa povzamemo nekatera **sorodna načela iz različnih profesionalnih kodeksov etike**:

- **Pravičnost in poštenost:** po tem načelu naj bi svoje delo opravljali vestno, v skladu z veljavnimi normami ter moralnimi načeli. Nedopustno je ravnanje, ki bi ogrozilo ugled določene stroke zaradi neprimerne dela ali zlorabe.
- **Strokovnost in odgovornost:** delo je potrebno opraviti po svojih najboljših strokovnih zmožnostih in razvijati nove skozi kontinuirano dopolnilno izobraževanje. Odgovornost ravnanja pomeni nedopustno zlorabo položaja zaradi svojih osebnih koristi.
- **Zaupnost in prizadevnost:** po tem načelu mora biti delavec vreden zaupanja, zaupnih nalog, lahko tudi ravnanja z zaupnim gradivom. Delavec si mora prizadevati za doseganje najboljših možnih rezultatov dela in s tem prispevati k ugledu institucije, ki ji pripada.
- **Neodvisnost:** Delavec je pri svojem strokovnem delu suveren, samostojno izbira postopke, načine in metode dela. Pri delu ga obvezujejo veljavne pravne norme, morebitna razvojna programska strategija institucije ter profesionalni etični kodeks, v okvir katerega sodi njegovo profesionalno delo.
- **Medsebojna pomoč:** delavec je dolžan nuditi drugemu delavcu strokovno pomoč, vendar ne v smislu poseganja v njegovo strokovno področje. Delavec mora konstruktivno prispevati k skupinskemu vzdušju in s svojim zgledom dvigovati raven sodelovanja.
- **Spoštovanje človekovega dostojanstva:** pri opravljanju dela je treba v enaki meri spoštovati vse ljudi (enakopravnost), sprejemati različnosti (enak profesionalen odnos ne glede na verske, rasne in podobne razlike).
- **Preprečevanje osebnega nadlegovanja in nasilja:** Vedenje posameznega uslužbenca mora biti zgledno, vzorno. To pomeni, da se ne sme uporabljati neprimernih, žaljivih

besed v odnosu z drugimi sodelavci ali strankami, niti spodbujati žaljivega govorjenja oziroma nasilnih dejanj. Prav tako ni dopustno kakršnokoli nadlegovanje druge osebe.

- **Spoštovanje kodeksa poklicne etike:** delavci so dolžni upoštevati kodeks poklicne etike.

Ali imajo državne uprave v svetu etične kodekse smo poskušali ugotoviti s pomočjo interneta. Dostopni so etični kodeksi državnih in lokalnih uprav in sicer Združenih držav Amerike, Kanade, Nove Zelandije in Avstralije.

S pregledom dostopnih kodeksov smo določili možne vsebine etičnega kodeksa delavcev državne uprave in sicer:

- **Spoštovanje** ustave, zakonov in predpisov.
- **Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin**, spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva. Upravni delavci morajo pri svojem delu upoštevati zakone in druge predpise, tako, da pri tem upoštevajo človekove pravice in temeljne svoboščine. Upravni delavci morajo biti enakovredni in enakopravni v odnosu do strank, ne smejo uporabljati moči nad ljudmi, sploh pa ne avtoritete, ki gre organu, v katerem delajo. Upoštevati morajo tudi, da se stranke v uradnih prostorih in tudi v odnosih do upravnih delavcev počutijo nelagodno in podrejeno.
- **Lojalnost:** upravni delavci morajo biti lojalni do svoje organizacijske enote, sodelavcev, nadrejenih in predvsem do države.
- **Humanost:** upravni delavci morajo delati pravično, humano in vljudno pri izvajanju nalog. Pri tem je potrebno paziti, da ne škodujejo časti in dobremu imenu stranke, da jo po nepotrebnem ne vznemirjajo in ne nalagajo nepotrebnih obveznosti.
- **Varovanje ugleda:** delavec mora varovati in utrjevati ugled državnih organov, tako pri opravljanju službenih nalog, kot tudi v zasebnem življenju. Pri opravljanju nalog mora biti pravičen, vljuden, osebno urejen, strokoven, dosleden in nedovzeten do vseh oblik podkupovanja. Nima in ne zahteva zase ali za koga drugega nobenih privilegijev in drugih prednosti pred ostalimi državljani. Ugled, s tujko imenovan imidž, je eden temeljnih ciljev vsake entitete, naj gre za posameznika, podjetje, institucijo, organizacijo, kraj ali pa državo. Ugled je dobro ime, veljava, spoštovanje, ki ga

pripisujemo oziroma si ga zaslužijo osebe, kraji, aktivnosti, dogodki, organizacije in drugo.

- **Javnost dela:** delavec si z javnim, zakonitim, poštenim, vljudnim in strokovnim delom pridobiva naklonjenost javnosti in javnost sprejema kot obliko nadzorstva nad svojim delom.
- **Varovanje poklicne tajnosti:** dolžnost delavca je, da varuje tajne podatke, da ne uporablja in razkriva podatkov, do katerih je prišel pri izvajanju službenih nalog. Dolžnost varovanja tajnosti ne ugasne s prenehanjem službe v državni upravi.
- **Medsebojni odnosi:** odnosi med delavci temeljijo na medsebojnem spoštovanju, vzajemni pomoči, tovarištvu, strpnosti, iskrenosti, medsebojnem zaupanju in dostojanstvu. Vse to spodbuja večjo strokovnost, inovativnost, medsebojni dialog in visoko profesionalnost. Takim odnosom so tuji pojavi poniževanja, podcenjevanja in zapostavljanja.
- **Uporaba javnih sredstev, časa in opreme** ni dopustna za privatni dobiček, korist, zaslužek.
- **Uveljavljanje dostojanstva in vrednot** uradniškega dela. Da bi lahko uspešno opravljali precej zahtevna dela, bi morali upravni delavci imeti osebne lastnosti, kot so samodisciplina, osredotočenost na delo, odprtost za kritiko, vztrajnost, doslednost, konstruktivnost, kreativnost, nepristranost, pozitiven odnos do sebe, do drugih in okolja ter imeti občutek za družbeno odgovornost.
- **Temeljni cilj je služiti ljudem**, delati v interesu ljudi. Upravni delavec je dolžan prepoznavati dejanske potrebe ljudi na področju, na katerem deluje. Le tako bodo javna sredstva smiselno in racionalno vložena in le tako bo prišlo do tistih rezultatov, ki jih ljudje zares potrebujejo.
- **Polna izraba delovnega časa:** za polno plačilo mora delavec polno izrabiti delavni čas.
- **Iskanje in uveljavljanje metod za učinkovito in racionalno izvedbo nalog:** za profesionalno opravljanje nalog se je potrebno ustrezno izobraževati, strokovno usposabljati in izpopolnjevati, si širiti splošno razgledanost in razvijati tista znanja, ki so potrebna za opravljanje službenih nalog. Prizadevati si mora in odkrivati nove gospodarne ter učinkovite načine za izvajanje službenih nalog.
- **Usluge in privilegiji:** pomeni, da vsem nudi enako kvalitetne usluge in ne dela razlik, niti ne sprejema nobenih uslug, ki bi lahko vplivale na delo. Ne sme sodelovati pri

kakršnikoli diskriminaciji v smislu privilegijev, nudenju posebnih uslug določenim posameznikom ali skupinam – za odškodnino, podkupnino ali brez nje.

- **Obljube:** v zasebnem življenju državni uslužbenec ne sme dajati zasebnih obljub, ki bi bile obvezujoče glede na dolžnosti, ki izhajajo iz službenega položaja.
- Državni uslužbenec se ne sme niti posredno niti neposredno **vključevati v posle** z vlado, ki niso skladni z vestnim izvajanjem obveznosti državnega uslužbenca, uradnika, funkcionarja.
- Državni uslužbenec **ne sme uporabiti nobene zaupne informacije** , dobljene ob upravljanju službenih dolžnosti, za pridobivanje zasebnega dobička.
- **Odkrivanje korupcije** , kjerkoli in kadarkoli se pojavi.
- Pri izvrševanju javne službe mora biti **delaven in varčen** pri uporabi javnih sredstev.
- **Poštenost** : delo je potrebno opravljati zavzeto, odgovorno, nepodkupljivo, kakovostno, strokovno in prizadevati se je potrebno za vzdrževanje zaupanja javnosti.
- **Uporaba vpliva, pridobljenega v okviru izvrševanja javne službe** , je dopustna le v korist javnega interesa.
- Opredeljene morajo biti **največje dovoljene vrednosti prejetih daril** .
- Natančno morajo biti definirani **pogoji za sponzoriranje potovanj** .
- **Izogibanje vključevanja v združbe in organizacije** , ki bi lahko slabo vplivalo na kvaliteto dela.
- **Dolžnost državnega uslužbenca je skrbeti za izobraževanje** , tako svoje, kot tudi sodelavcev in podrejenih. Poleg ozko specialističnega teoretičnega in praktičnega znanja je za delavca v upravi pomembno, da je splošno izobražen in kulturno razgledan ter seznanjen s sodobnimi trendi družbenega razvoja.
- **Vzpodbujanje komunikacij med državnimi uslužbenci in državljani** , s poudarkom na prijaznih storitvah. Ustrezno komunikacijsko omrežje omogoča preventivno, sprotno in dosledno odzivanje na informacije, ki prihajajo iz delovnega okolja.
- Reševanje kadrovskega zadev, kot so napredovanja, plačila, disciplinski ukrepi mora biti na **principu enakosti in enakopravnosti** .
- **Prenašanje službenih informacij** : informacij, ki jih dobi delavec pri svojem delu, ni dovoljeno izkoriščati za usluge v privatnem življenju.
- Ni dopustno **prednostno obravnavanje** poznanih, sorodnikov, sodelavcev. Ni dovoljeno zaposlovanje bližnjih sorodnikov ministrov in državnih sekretarjev v njih

odvisnih organizacijah, prav tako tudi ne sorodnikov drugih ministrov in državnih sekretarjev, kar pa ne velja za njihove najbližje sodelavce, na primer kabinet.

- **Spoštovanje resnice in pravice.**
- **Avtonomija:** če naj delavec v upravi ravna strokovno in odgovorno potrebuje avtonomijo za samostojno odločanje o tem, s kom in kako (povezave s stroko, z uporabniki storitev) se bo povezoval, da bi implementiral poslanstvo javne organizacije. Avtonomija je povezana tudi z osmišljanjem lastnega dela, ki ni le sredstvo za preživetje, ampak tudi medij za osebno samouresničitev.

Seveda pa ni dovolj taksativno naštevanje načel v etičnih kodeksih. Mislimo, da je potrebno opredeliti tudi **mehanizem sankcij**. Če hočemo zadovoljiv učinek, morajo biti za kršitve etičnega kodeksa predvidene sankcije.

Nekateri etični kodeksi predvidevajo **odbor za etiko**, ki je uradni razlagalec kodeksa in ki predlaga sprejem disciplinskega ukrepa proti kršitelju, drugi pa določajo, da so poklicna združenja oziroma zbornice dolžna ukrepati v primeru kršenja določb etičnih kodeksov.

Ponekod obstajajo **častna rzsodišča** na nivoju države, ki začnejo postopek pred častnim rzsodiščem na pobudo predstojnika, državljana – stranke, sindikata, prizadetega delavca ali častnega rzsodišča samega. Častno rzsodišče sprejema moralna stališča, ki se objavijo v javnih glasilih, lahko pa predlaga disciplinski ukrep zoper kršitelja.

Poleg odborov in častnih rzsodišč obstajajo še druge organizacijske oblike, kot so **komisije**, na hitro sestavljene skupine, ki imajo nalogo, da opazujejo, svetujejo in promovirajo javne etike.

Zanimivo je, da v številnih etičnih kodeksih sankcije niso navedene. Nekateri zagovarjajo stališče, da se ravnanje v poklicu ne doseže s prisilo, temveč z vzgojo osebne človeške zavesti za pravilno doživljanje poklica. Menijo, da je resnično etično ravnanje v poklicu le tisto, za katerega se v skladu s svojo vestjo človek – strokovnjak sam odloči. Le tako poklicno vedenje mu pomaga, da se samouresničuje in človeško raste v zdravi samozavesti in s človeškim dostojanstvom. Ob njem pa tudi tisti, katerim je njegovo delo namenjeno. Pri tem navajajo tudi, da ima lahko človek različne omejitve, kot so premalo znanja, da bi ravnal v poklicu etično, omejitev pa je tudi obstoječi pravni red.

V vseh pregledanih kodeksih je bilo natančno navedeno **komu so namenjeni in koga vse zavezujejo. Definirani so bili pojmi uporabljeni v kodeksu.** Kot primer navajamo definicijo pojma darila iz kanadskega etičnega kodeksa za visoke uradnike (public office holders). Uradnik mora vsako darilo ali uslugo zavrniti, če bi to darilo vplivalo na njegovo presojo, opravljanje dolžnosti ali odgovornosti. Dovoljeno je sprejeti darilo ali uslugo, ki ne presega 200 kanadskih dolarjev v enem letu iz enega vira. Če je darilo vredno več kot 200 dolarjev, ga je potrebno prijaviti pisarni etičnega svetovalca.

6.2 Vsebina kodeksa ravnanja javnih uslužbencev

Vlada Republike Slovenije je leta 2001 sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki opredeljuje načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Kodeks služi tudi za seznanitev javnosti z ravnanjem, ki ga ima državljan pravico pričakovati od javnih uslužbencev, ki morajo delovati politično nevtralnno in nepristransko.

Kodeks je že v veliki meri vsebovan v obstoječi zakonodaji, povzet je tudi v normativni del Zakona o javnih uslužbencih (2000). Slovenski kodeks je pripravljen na podlagi kodeksa Sveta Evrope o ravnanju javnih uslužbencev, ki ga je leta 2000 sprejel ministrski svet Sveta Evrope, kot priporočilo stanovskim organizacijam državne uprave in sindikatom v državni upravi.

Slovenija je na podlagi navedenih priporočil sprejela kodeks kot ena prvih držav Sveta Evrope, saj je prišlo do ocene, da je kodeks kljub obstoju vrste zakonodaje na področju delovanja javnih uslužbencev vendarle smiseln in primeren akt za izvajanje minimalnih standardov delovanja javnih uslužbencev pri izvajanju svojih nalog. Večina standardov, ki jih morajo javni uslužbenci upoštevati, je v veliki meri že vključena v obstoječo zakonodajo. Postavlja se nam vprašanje ali kodeks dovolj jasno pokaže kako morajo javni uslužbenci ravnati v primeru, ko se pokažejo nasprotja interesov, v primeru konflikta med javnim interesom in zasebnim interesom uslužbenca, ki opravlja določene naloge? Kodeks določa tudi standarde za depolitizacijo delovanja javnih uslužbencev v tem smislu, da jim nalaga standard postopanja po pravilih stroke, v skladu z obstoječo zakonodajo in navodili predpostavljenih, obenem pa določa tudi načine postopanja v primeru ponujanja oziroma prejemanja daril.

Kodeks se uporablja za vse javne uslužbenke, ki so zaposleni v državnih organih, lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge. Javnega uslužbenca s kodeksom seznanijo predstojnik.

Načela ravnanja javnih uslužbencev so opredeljena v osmih točkah:

- Svoje delo mora opravljati v mejah ustave, mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno in v mejah kodeksa ter spoštovanja človekovega dostojanstva. Delovati mora politično nevtralnno in nepristransko.
- Biti mora lojalen do delodajalca, naloge mora opravljati strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, pri tem pa mora upoštevati le javni interes. Spoštljiv mora biti v odnosih z državljani, v odnosih s svojimi predstojniki, drugimi javnimi uslužbenci in s podrejenim osebjem.
- Pri opravljanju javnih nalog ne sme ravnati samovoljno ali škodljivo.
- Pri odločanju mora ravnati v skladu z navodili delodajalca, če pa odloča po prosti presoji mora delovati nepristransko z upoštevanjem meril, določenih s predpisi.
- Pri opravljanju javnih nalog ne sme dovoliti, da bi bil njegov zasebni interes v nasprotju z njegovimi pooblastili. Svojega položaja ne sme izkoriščati za zasebni interes. Izogibati se mora nasprotju interesov.
- Vedno mora ravnati tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost javne uprave.
- Odgovoren je svojemu neposrednemu predstojniku, če predpisi ne določajo drugače.
- Z dokumenti in informacijami, ki jih je pridobil med zaposlitvijo, mora ravnati pazljivo in z vso potrebno zaupnostjo.

Kodeks javnemu uslužbencu nalaga, da v primeru, ko se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno ali neetično, mora to prijaviti v skladu z zakonom in tem kodeksom. Če ugotovi, da drugi javni uslužbenci kršijo ta kodeks mora to **prijaviti pristojnemu organu**. Postavlja se vprašanje, kdo je pristojni organ. Kodeks odgovora na to vprašanje ne da. Če je ravnanje javnega uslužbenca nezakonito imamo organe, ki so pristojni, da ukrepajo v teh primerih. V primerih pa, ko je ravnanje javnega uslužbenca neetično, pa nimamo organa na katerega bi se lahko obrnil javni uslužbenec. Neetično ravnanje drugega javnega uslužbenca lahko prijavimo neposrednemu predstojniku. Kaj pa lahko storimo v primeru neetičnega ravnanja neposrednega predstojnika?

Javni uslužbenec se mora izogibati nasprotju interesov, ne sme opravljati nezdržljive funkcije in nezdržljive pridobitne ali nepridobitne dejavnosti. V primeru nejasnosti se mora posvetovati s svojim predstojnikom. Politična ali javna dejavnost javnega uslužbenca ne sme okrniti zaupanja javnosti in njegovih delodajalcev, da svoje dolžnosti opravlja nepristransko in lojalno.

Javni uslužbenec ne sme zahtevati ali sprejemati daril, uslug ali drugih koristi zase ali za svojo družino, sorodnike, prijatelje, osebe javnega ali zasebnega prava s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične stike. Kodeks natančno navaja kako mora ukrepati javni uslužbenec v primeru ko mu ponudijo nedovoljene ugodnosti oziroma darila.

Javna sredstva mora javni uslužbenec uporabljati učinkovito, smotrno in gospodarno. Ne sme jih uporabljati v zasebne namene, razen če je to dovoljeno v skladu z zakonom. Ne sme zlorabljati informacij, ki jih pridobi v okviru svojega dela.

V kodeksu je posebej opredeljena odgovornost nadrejenega javnega uslužbenca, ki nadzoruje ali vodi druge javne uslužbenice. Odgovarjati mora za dejanja in opustitve, ki jih stori njegovo osebje pri opravljanju javnih nalog, če ni primerno ukrepal, da bi taka dejanja ali opustitve preprečil. Preprečiti mora korupcijo svojega osebja v zvezi z opravljanjem javnih nalog. S svojim osebnim vedenjem mora dajati zgled spodobnosti in poštenosti.

V primeru zaposlitve javnega uslužbenca zunaj osebe javnega prava mora paziti na možno nasprotje interesov in ne sme uporabljati ali razkrivati zaupnih informacij.

Javni uslužbenec je dolžan, da ravna v skladu s kodeksom. V primeru dilem naj se posvetuje s predstojnikom. Kršitev kodeksa ima lahko za posledico uvedbo disciplinskega postopka zoper javnega uslužbenca.

Sedanji kodeks ima zelo veliko napako. Sprejela ga Vlada Republike Slovenije in ga tako rekoč vsilila javnim uslužbencem. Etični kodeksi se namreč sprejemajo v profesionalnih združenjih. Tega se zaveda tudi slovenska politika, zato je v Zakonu o javnih uslužbencih (2002) navedeno, da uradniški svet sprejme kodeks etike. Naše stališče je, da tudi uradniški svet ni profesionalno združenje javnih uslužbencev. **Uradniški svet** je namreč sestavljen iz dvanajstih članov in sicer:

- tri člane imenuje predsednik Republike Slovenije izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja,
- tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z naslovom višji sekretar v organih državne uprave,
- dva člana imenuje reprezentativni sindikat dejavnosti oziroma poklicev v organih,
- štiri člane imenuje vlada na predlog ministrstva pristojnega za upravo (Ministrstvo za javno upravo).

Naloge uradniškega sveta (Korade Purg, 2003) so naslednje:

- skrbi za določanje standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti, kar je podlaga za izvedbo posebnega izbirnega postopka, v katerem posebna natečajna komisija ugotavlja, kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj,
- skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot z imenovanjem posebnih natečajnih komisij,
- daje vladi in državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov,
- v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu ter strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti **sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in v upravah lokalne skupnosti.**

6.3 Primerjava slovenskega kodeksa ravnanja javnih uslužbencev z ameriškim in italijanskim kodeksom

Etični kodeks za zaposlene v izvršni veji oblasti v ZDA se imenuje Standards Of Ethical Conduct For Employees Of The Executive Branch. V celoti je objavljen na straneh vladne pisarne za etiko (USOGE) na naslovu:

http://www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/oge_regs/5cfr2635.html

Kodeks je zelo obširen, saj je napisan na več kot 50 straneh. Značilnost kodeksa je da vsebuje veliko konkretnih primerov in da se ves čas spreminja in dopolnjuje. Osnovna načela ravnanja so določena v 14 točkah in so opredeljena podobno kot v slovenskem Kodeksu ravnanja za

javne uslužbenca (2001). Podrobno se bomo opredelili samo do tistih načel ameriškega kodeksa, ki se razlikujejo od slovenskega kodeksa.

V ameriškem kodeksu je za etično svetovanje pristojen poseben "uradnik za etiko". V primeru etičnih dilem se ameriški javni uslužbenec posvetuje z uradnikom za etiko. Če upošteva nasvet tega uradnika, ni mogoče javnega uslužbenca preganjati za dejanja, ki jih stori v skladu z nasvetom tega uradnika. Po slovenskem kodeksu se mora javni uslužbenec v primeru etičnih dilem posvetovati s predstojnikom.

V ameriškem kodeksu so naštetih tipični primeri daril. Posebna točka obravnava darila med zaposlenimi sodelavci. Posebno področje v ameriškem kodeksu je namenjeno govorom, pisanjem in pedagoškemu delu. Javni uslužbenec lahko nastopa in se javno izraža. Za to lahko prejme plačilo, če to ni povezano z njegovim delom oziroma z delom države. Tudi v slovenskem kodeksu je opredeljena politična ali javna dejavnost javnih uslužbencev.

Posebno poglavje obravnava potne stroške, bivanje in prehrano. Pravila so konkretno in jasno določena in nič ni prepuščeno različnim interpretacijam. Na primer če se javni uslužbenec udeleži konference kot govornik, konferenco pa organizira gospodarska družba, je taka udeležba dovoljena samo, če je v neposredni povezavi z njegovim delom. Stroške bivanja in prehrane mora državi organizator povrniti.

Republika Italija ima Kodeks obnašanja uslužbencev v javni upravi, ki ga je leta 2001 sprejelo Ministrstvo za javno funkcijo. Velja za vse javne uslužbenca (od učiteljev do uslužbencev na občinah), izvzeti pa so vojska, policija, sodstvo in advokatura. Sprejetje navedenega kodeksa je razveljavilo kodeks iz leta 1994.

Načela po katerih se mora ravnati javni uslužbenec:

- spoštovati mora ustavo, zakone in iskati izključno javno dobro,
- izogibati se mora konfliktu interesov,
- delati mora v interesu državljanov, za svoje delo je odgovoren,
- skrbno mora upravljati z javnimi sredstvi, ne sme jih uporabljati v zasebne namene,
- z državljanji mora vzpostaviti sodelovanje in zaupljiv odnos, od državljanov lahko zahteva samo najnujnejše listine, vse ostalo mora priskrbeti sam,

- zase ali za druge ne sme zahtevati, niti ne sprejemati, daril ali drugih ugodnosti s strani strank, prav tako ne sme zahtevati ali sprejemati daril ali drugih ugodnosti od podrejenega ali njegovih sorodnikov do četrtega kolena, prav tako pa sam ne sme ponujati daril ali drugih ugodnosti nadrejenim ali njegovim sorodnikom,
- nadrejenemu mora sporočiti svoj pristop k združenju ali organizaciji, ki niso osebnega tipa, katerih interesi s lahko križajo z delom javnega uslužbenca. To pa ne velja za vključevanje v sindikate in politične stranke,
- uslužbenec mora pisno seznaniti nadrejene o vseh plačanih delovnih odnosih v zadnjih petih letih, vodstveni delavci pa morajo sporočiti tudi vse finančne deleže in interese, ki so lahko v konfliktu s funkcijo, ki jo opravljajo,
- pri svojem delovanju mora spoštovati zakonitost, enakopravno mora ravnati z vsemi državljani in zavračati vsak nezakonit pritisk, tudi od nadrejenih,
- svojega položaja v javni upravi ne sme izkoriščati za doseganje privatnih interesov,
- na vprašanja državljanov mora odgovarjati hitro, vzdržati se mora stališč, ki bi škodovali javni upravi, uporabljati jasen in razumljiv jezik in skrbeti za standarde, ki jih je določila uprava,
- pri sklepanju pogodb za javno upravo ne sme dajati ali obljubljeni ugodnosti in ne sklepati pogodb s tistimi organizacijami, s katerimi je prej sklepal pogodbe kot fizična oseba,
- javni uslužbenci skupaj z vodstvom v svoji organizaciji pripravijo osnovne kriterije za ocenjevanje kvalitete dela.

6.4 Uvajanje etičnega kodeksa

Za sprejetje etičnega kodeksa je potrebna politična podpora in podpora vladnega menedžmenta. Visoki državni uradniki in funkcionarji morajo z lastnim etičnim obnašanjem ustvarjati ustrezno etično okolje in skrbeti, da postaja etika in morala posebna vrednota. Sprejetje in uveljavljanje kodeksa bo možno le, če bodo najvišje politične elite spoznale, kako potrebno je etično obnašanje v upravi. Cilj kodeksa je tudi izboljšanje in povečanje javnega zaupanja v poštenost visokih državnih uradnikov in na procese odločanja v vladi.

Nekateri etični kodeksi posebej poudarjajo etično delovanje visokih državnih uradnikov in funkcionarjev. V nekaterih državah predsednik vlade pooblasti osebo, ki jo imenujejo

svetovalec za etična vprašanja, ki skrbi, da se etična načela uveljavljajo v vseh državnih organih, še posebej pa skrbi za etično obnašanje visokih državnih uradnikov. Pred nastopom funkcije morajo visoki državni uradniki sporočiti stanje svojega premoženja, obveznosti, članstvo v organizacijah svetovalcu za etična vprašanja, ki zbere in hrani te podatke. V primerih nestrinjanja med svetovalcem in visokimi državnimi uradniki, je razsodnik predsednik vlade, ki prav tako tudi sankcionira kršitelje etičnega kodeksa. V primeru, da visoki državni uradnik, sprejme ponudbo za novo službo, mora takoj pismeno obvestiti svetovalca za etična vprašanja. Svetovalec pa mora ob morebitnem konfliktu interesov organizirati prenos funkcij na druge. Visoki državni uradniki morajo za čas svoje funkcije prenesti upravljanje vseh naložb na neodvisno osebo ali organizacijo.

Kodeksi so pomembni, ker seznanjajo ljudi o tem, kaj se od njih pričakuje, dajejo smernice kako kaj narediti, odražajo vrednote in s tem spodbujajo zaposlene ter zvišujejo etične standarde. Vendar pa kodeks ne sme biti sam sebi namen, ali pa biti narejen samo zato, da ga imamo, ker je to moderno.

Sells (1997: 155-156) pa opozarja, da lahko povzročimo tudi etično atrofijo, če etični čut nadomestimo s strogo kodificiranim pristopom. Poudarja, da so etični kodeksi orodja in ne nadomestilo za življenjsko pomembni in dobro izurjeni etični čut. Če smo strogo odvisni od kodeksa, pomeni, da ostaja naša etična substanca tanka kot papir, podvržena tehničnim manipulacijam in avtoritarnim dopolnilom. Toda, kot lahko priča vsakdo, ki je kdaj napisal kako pogodbo, celo Bog ne more predvideti vseh okoliščin in se pripraviti na vse možne situacije. Lahko pa bi etični kodeks razumeli tudi kot samo eno od barv na razkošno raznoliki etični paleti.

Po sprejetju etičnega kodeksa je potrebna promocija le-tega, izobraževanje, pouk o rabi kodeksa znotraj institucije za njegovo dosledno in učinkovito izvajanje. Poleg tega je potrebno usposabljanje za etično ravnanje in spoštovanje vrednot javne službe.

7 POSLOVNA ETIKA IN ETIKA MANAGEMENTA

Poslovna etika spada v skupino specialnih etik, ki so se zlasti razvile v zadnjih treh desetletjih. Le-te prenašajo vsebino splošne etike na posebna področja. Poslovna etika torej prenaša nauke etike na poslovno področje.

Potrebno je ločevati poslovno etiko (podjetja) in etiko managementa (Polajžer, 1999: 8). V literaturi se ta dva pojma pogosto uporabljata nedosledno, ponekod se celo enačita. Poslovna etika je rezultat etike managementa in etik ostalih, neposlovodnih sodelavcev. Managerji imajo do ostalih sodelavcev praviloma veliko moči - ne le tiste, ki jim jo daje položaj ter razpolaganje z resursi organizacije, temveč tudi osebne moči in znanja - zato izdatno vplivajo na sodelavce in oblikujejo poslovno etiko podjetja. V osrčju poslovne etike je torej osebna etika posameznikov, zlasti managerjev - etika managementa.

Obe, poslovna etika in etika managementa, segata v zunanje in notranje okolje organizacije, slednja pa vključuje tudi zadeve managerjev samih.

Na prvem mestu vseh teh razmerij, odnosov je moralnost ravnanja managerjev, poslovnežev in strokovnjakov do lastnikov oziroma razpolagalcev z organizacijo. Ti preko svojih pooblaščenec določajo strateške usmeritve in smotre delovanja organizacije ter postavljajo in odstavljajo managerje. Ti niso le njihovi uslužbenci, temveč tudi zaupniki; tako pri postavljanju kot pri sodelovanju in razreševanju ima zaupanje veliko vlogo. Smotri, interesi in vrednote lastnikov oz. razpolagalcev imajo pri odločanju managerjev največjo težo. V podjetjih gre praviloma predvsem za donosnost vloženega kapitala; lastniki odločajo o kratkoročnejši ali dolgoročnejši naravnosti kakor tudi o ravnanju z ustvarjenim dobičkom - torej o izplačilih oziroma vlaganjih v podjetje (Polajžer, 1999: 8).

Moralne dileme, s katerimi se managerji srečujejo pri svojem delu, ne zadevajo le vprašanje, ali ravnajo v skladu z interesi lastnikov oziroma razpolagalcev, temveč predvsem, ali je dosledno odločanje v korist teh interesov združljivo z moralo do drugih udeležencev, tako v notranjem kot v zunanjih okoljih podjetja. Organizacija vpliva na okolje s svojimi storitvami in proizvodi, z delovnimi mesti, ki jih ustvarja, z davki, ki jih plačuje, z delom, ki ga daje

dobaviteljem in kooperantom, s kakovostjo in varnostjo, s črpanjem naravnih virov ter s kvarnimi vplivi na naravno okolje (Polajžer, 1999: 8).

7.1 Podjetnik in podjetništvo

Podjetnik in podjetništvo (Žižek, 2000: 21) sta pojma, ki sta se v državah srednje in vzhodne Evrope do poznih osemdesetih let razmeroma redko uporabljala tako v strokovnih krogih kot v vsakdanjem življenju. Z valom ekonomskih in političnih sprememb, ki je zajel našo regijo, pa sta tudi besedi podjetnik in podjetništvo postajali pomembnejši in pogostejši del našega besednjaka. Oba pojma se pogosto uporabljata v najrazličnejših zvezah. S pojmom podjetništvo najpogosteje označujemo aktivnost posameznikov, ki jih le-ti izvajajo za zadovoljevanje tržnih potreb in si prizadevajo z njimi ob prevzemanju tveganja doseči čim večji finančni uspeh. Pojem podjetnik pa označuje posameznika, ki vrši navedene aktivnosti. Vendar se v vsakodnevnem življenju pojem podjetnika uporablja veliko širše - včasih kot sinonim za lastnika podjetja, včasih za menedžerja, včasih za poslovneža.

Podjetništvo je proces ustvarjanja vrednosti, v katerem podjetnik na enem mestu zbira vsa sredstva, ki so potrebna za realizacijo poslovne priložnosti.

Ker podjetnik nima nikdar na voljo vseh potrebnih virov, zahteva realizacija poslovne priložnosti vedno premostitev razkoraka med potrebnimi sredstvi in sredstvi, ki so mu na razpolago. Premostitev tega razkoraka zahteva številne odločitve o izbiri med možnostmi. Te odločitve morajo biti interno koherentne, na zunaj pa usklajene s tržiščem (Vahčič, 2000: 16).

Podjetnik je inovator in uresničevalec, ki je sposoben prepoznati in izkoristiti podjetniško priložnost, prepoznano priložnost razviti v izvedljivo in tržno zanimivo podjetniško idejo, vzpostaviti organizacijo za uresničitev ideje ter z vložkom časa, naporov, denarja in spretnosti ustvariti dodano vrednost. Pri tem prevzema tveganje na konkurenčnih trgih povezano z uresničevanjem podjetniške ideje in, če uspe, požanje nagrado (predvsem finančno) za vložene napore.

Podjetniški proces vključuje vse aktivnosti, povezane s prepoznavanjem podjetniških priložnosti in vzpostavljanjem organizacije za njihovo uresničitev (Žižek, 2000: 34).

7.2 Management

je obvladovanje organizacij in managerji so tisti, ki ga opravljajo. To je delo, ki ga opravljajo vodilni delavci.

Temeljna naloga managerjev (povzeto po Tavčar, 2002: 5) je obvladovanje organizacije. Managerji opravljajo štiri temeljne, povezane in neločljive naloge: načrtujejo cilje s postavljenimi smotri, merili in standardi uspešnosti ter načrtujejo strategije za doseganje teh ciljev; organizirajo urejenost organizacije (strukture in procesov) ter oskrbo organizacije s sredstvi (materialnimi, nematerialnimi); usmerjajo dejavnost sodelavcev organizacije in drugih, da organizacija učinkovito deluje in uspešno dosega cilje; nadzirajo delovanje sodelavcev, delov organizacije in organizacije v celoti; poročajo lastnikom oziroma nadrejenim managerjem o delovanju organizacije in priporočajo ukrepe. Manager je vsakdo, kdor načrtuje, organizira, usmerja in nadzira delovanje vsaj enega sodelavca.

Anketa o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih v Republiki Sloveniji (povzeto po: Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004), izvedena januarja 2004 je pokazala, da se 62 odstotkom slovenskih managerjev korupcija v državi zdi velik problem in da jim največjo oviro pri delovanju njihovega podjetja predstavljajo davki (52 odstotkov). Na poslovanje podjetij v največji meri vpliva korupcija javnih uslužbencev, zlasti na področju javnih naročil (23,6 odstotkov). 24,3 odstotkov anketiranih managerjev meni, da je korupcija neizbežen del slovenskega ekonomskega sistema. Kar 47 odstotkov vseh managerjev meni, da v njihovem podjetju ne potrebujejo etičnega kodeksa. Glede na samostojnost zasebnega sektorja pri urejanju lastnih etičnih pravil je iz ankete mogoče sklepati, da bodo poklicna in poslovna združenja na tem področju morala biti bolj aktivna. Na področju etike poslovanja slovenskih podjetij pa je opaziti pozitivne trende v primerjavi z letom 2002.

8 MNENJSKA RAZISKAVA - ODNOS DELAVCEV JAVNE UPRAVE DO ETIČNIH VPRAŠANJ

8.1 Metodologija

Drugi del naloge je empirična raziskava. Z metodo **anketnih vprašalnikov** smo ugotavljali odnos delavcev v državni upravi do etičnih vprašanj. Subjekti raziskave so bili delavci slovenske državne uprave. Na naključnem vzorcu 534 državnih uslužbencev smo izvedli anketo z vprašalnikom, ki sta jo razvila Solymossy in Hisrich (1996). Omenjeni vprašalnik je bil v zadnjih letih večkrat uporabljen v ZDA, Rusiji, Hrvaški in tudi v Sloveniji. Ivan Polajžer (1999: 3) je s pomočjo tega vprašalnika proučil in primerjal etična stališča podjetnikov (lastnikov malih gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov posameznikov) in managerjev večjih (privatiziranih) podjetij v Sloveniji. Ugotavljal je, kdo je najbolj vplival na njihova etična stališča, s kakšnimi sredstvi v svojih podjetjih vplivajo na etično ravnanja zaposlenih ter dobljene rezultate primerjal z rezultati podobnih raziskav v ZDA in Rusiji.

S primerjalno metodo smo primerjali rezultate anketiranih slovenskih državnih uslužbencev z rezultati anketiranih slovenskih podjetnikov in managerjev.

V tem poglavju so prikazana etična stališča državnih uslužbencev Republike Slovenije in primerjava njihovih stališč z etičnimi stališči slovenskih managerjev in podjetnikov. Najprej je opredeljena metodologija empirične raziskave, ki vključuje načrt raziskave, predstavitev vzorca anketirancev in opis metode analize odgovorov anketirancev. Nato sledijo ugotovitve o razlikah v etičnih stališčih.

8.2 Načrt raziskave

Načrt raziskave smo zasnovali na ideji primerjave odnosa do etičnih vprašanj državnih uslužbencev z etiko slovenskih managerjev in podjetnikov in sicer na osnovi podatkov iz raziskave Polajžer (1999), z naslovom: Analiza razlik v etičnih stališčih managerjev in podjetnikov v Sloveniji.

Osnovni podatki raziskave Polajžer (1999: 40), s katero primerjamo rezultate:

- **statistična populacija:** managerji in podjetniki leta 1998,
- **vzorčna enota:** posamezni manager oziroma podjetnik v Sloveniji,
- **vzorčni okvir:** Register GOSPODARSTVO in OBRT (Gospodarska zbornica Slovenije, Obrtna zbornica Slovenije, Statistični urad Republike Slovenije), ki je obsegal 113.328 poslovnih subjektov,
- **postopek vzorčenja:** slučajni izbor znotraj vsake subpopulacije iz vzorčnega okvira,
- **velikost vzorca:** 887 enot,
- **vzorčni odziv:** 166 enot, od tega 84 podjetnikov in 82 managerjev, kar je skupno predstavljalo 18,7 odstotni vzorčni odziv.

Vzorčni načrt in njegova realizacija

Osnovni podatki o naši raziskavi so:

- **statistična populacija:** državni uslužbenci Republike Slovenije,
- **vzorčna enota:** posamezni državni uslužbenec Republike Slovenije,
- **vzorčni okvir:** podatki Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije na dan 31. 12. 2003 (Vlada Republike Slovenije, 2004),
- **dvostopenjsko vzorčenje:**
 - **prva stopnja:** statistična populacija so državni organi, prva stopnja vzorčenja je bila določitev proporcionalnega števila oseb iz posameznega državnega organa,
 - **druga stopnja:** slučajni izbor oseb v posameznem organu prve stopnje iz spiska centralnega internega poštnege imenika elektronske pošte za državne organe (izjema je izbor oseb v policiji in vojski),
- **število organov državne uprave:** 94 organov državne uprave, od tega 14 ministrstev z organi v sestavi, 22 vladnih služb in 58 upravnih enot,
- **število zaposlenih v organih državne uprave:** 33.529 na dan 31. 12. 2003 (Vlada Republike Slovenije, 2004), (minimum zaposlenih v posameznem organu: 4, maksimum zaposlenih v posameznem organu: 9.510),
- **velikost načrtovanega vzorca:** 534 enot, kar predstavlja 1,6 odstotni vzorec iz te populacije,

- **uresničeni vzorec:** 150 enot, kar skupno predstavlja 28 odstotni vzorčni odziv.

Raziskovalni instrument: je bil v obeh raziskavah vprašalnik, ki ga je oblikoval Robert Hisrich iz Case Western University v Clevelandu, ZDA leta 1996. Anketnih vprašanj nismo spreminjali oziroma prirejali, da ne bi s tem ogrozili veljavnosti in primerljivosti naše študije s študijo katero primerjamo rezultate (Polajžer, 1999). Nekatera vprašanja iz študije za podjetnike in managerje pa so zelo specifična in neuporabna za okolje državne uprave, zato jih nismo vključili v naš vprašalnik (na primer: prodajalec proda kupcu dražji izdelek, čeprav bi bil zanj cenejši izdelek boljši). Možnost odgovorov: pravično, pošteno, pravilno, dobro, nepravilno, nepošteno, narobe, slabo (Polajžer, 1999: priloga stran 2).

Oblika komuniciranja: uporabljena sta bila dva načina anketiranja državnih uslužbencev, z elektronsko pošto in s klasično pošto.

V prvem primeru smo pripravili elektronski vprašalnik na svetovnem spletu. Uporabljene so bile naslednje internet tehnologije: WWW, PHP, MySQL in Apache. Posebna pozornost je bila namenjena zagotovitvi anonimnosti odgovorov in hkrati onemogočanju večkratnega izpolnjevanja istega anketnega vprašalnika s strani enega anketiranca. Tehnični koncept temelji na dveh seznamih. V prvem seznamu je spisek vseh anketirancev, katerim je bila poslana elektronska pošta, njihovi elektronski naslovi in enoviti ključ. V prvem seznamu je tudi znak, ali je anketiranec odgovoril na vprašalnik. V drugem seznamu pa so dejanski odgovori na vprašanja. Med obema seznamoma ni nobene povezave, niti nobenih oznak, preko katerih bi bilo možno povezati anketiranca z odgovori.

Ker nekatere kategorije državnih uslužbencev (predvsem policija in vojska) nimajo osebnih poštnih predalov, niti dostopa do svetovnega spleta, smo pripravili tudi klasične papirne anketne vprašalnike z v naprej frankiranimi ovojnici s povratnim naslovom.

Anketiranje je potekalo v mesecu septembru in oktobru 2004. Po elektronski pošti in po navadni pošti je bilo državnim uslužbencem (zaposlenih na ministrstvih, vladnih službah, policiji in vojski) poslanih skupaj 534 vprašalnikov. Število poslanih vprašalnikov za posamezen organ smo določili na podlagi števila zaposlenih v posameznem organu. V večini državnih organov (izjema sta policija in vojska) imajo zaposleni elektronske poštno naslove. Posamezni naslovi so nam bili dosegljivi v centralnem internem poštnem imeniku

elektronske pošte. Posamezne osebe smo določili z orodjem Microsoft Excel, s pomočjo generatorja slučajnih števil (RND funkcija). Za zaposlene državne uslužbence v policiji in vojski, za katere nismo imeli elektronskih naslovov, smo uporabili klasično pošiljanje papirnih vprašalnikov. Tu anketiranih oseb nismo izbirali mi, zato osebe iz tega dela vzorca niso izbrane slučajno. Spiskov zaposlenih v policiji in vojski nismo imeli, zato smo zaprosili kadrovske in druge vodstvene delavce, da vprašalnike razdelijo med vse strukture delavcev, ne samo med visoko izobražene.

Vrnjenih in pravilno izpolnjenih je bilo 156 vprašalnikov. V analizo je bilo zajetih 150 vprašalnikov, ker jih je 6 prišlo prepozno.

Vzorčenje: vsaka oseba je bila za sodelovanje zaprosena le enkrat, opominov in naknadnih prošenj nismo pošiljali.

Kakovost in posplošljivost vzorca: 28 odstotni odziv je relativno nizek in dopušča indikativno posplošljivost vzorčnih rezultatov na celo populacijo le v primeru, če neodgovori niso sistematično razporejeni (če nekateri organi sploh ne bi odgovarjali). Vtis avtorjev je, da je bil odziv boljši pri klasičnem poštnem anketiranju (policija, vojska), kot pri elektronskem komuniciranju.

Iz primerjave izobrazbene strukture vzorca in izobrazbene strukture celotne državne uprave, lahko razberemo, da so nadpovprečno odgovarjali zaposleni z univerzitetno, podiplomsko in višjo ali visoko izobrazbo, podpovprečno pa so odgovarjali delavci s srednjo in nepopolno srednjo izobrazbo.

Izobrazba	Vzorec		Populacija	
nepopolna srednja	0	0 %	3.518	10 %
srednja	22	14,6 %	15.265	46 %
višja ali visoka	43	28,7 %	6.573	20 %
univerzitetna	67	44,7 %	7.166	21 %
podiplomska	18	12,0 %	1.007	3 %
Skupaj	150	100 %	33.529	100 %

Tabela 1. Izobrazbena struktura vzorca in populacije

Iz primerjave strukture zaposlenih po spolu vzorca in celotne državne uprave (Vlada Republike Slovenije, 2004) je razvidno, da je delež zaposlenih žensk v celotni državni upravi 41,3 odstoten. Delež zaposlenih žensk se zelo razlikuje po skupinah upravnih organov (delež zaposlenih žensk v ožjih ministrstvih je 63,0 odstoten, v vladnih službah 64,4 odstoten in v upravnih enotah 80,3 odstoten, medtem ko je v organih v sestavi ministrstev samo 31,7 odstoten). Ugotavljamo, da je v organih v sestavi ministrstev delež zaposlenih žensk precej manjši kot pa v ostalih organih. Predvidevamo da zato, ker po strukturi zaposlenih po spolu v policiji in vojski (ki pa sta največja organa v sestavi ministrstev) prevladujejo moški. Število zaposlenih oseb v policiji je 9.070 in v vojski 6.366, kar skupaj predstavlja 46,04 odstotkov vseh zaposlenih v celotni državni upravi.

Spol	Vzorec		Populacija	
	moški	62	41,3 %	19.670
ženski	88	58,7 %	13.859	41,3 %
Skupaj	150	100 %	33.529	100 %

Tabela 2. Spolna struktura vzorca in populacije

V toliko naš uresničen vzorec ni povsem reprezentativen, v kolikor odstopa od populacijskih parametrov. Ocenjujemo, da je za indikativno sklepanje vzorec dovolj dober. Domnevamo, da je večji del neodgovorov slučajen in neodgovori niso plod sistematičnega zavračanja sodelovanja v kakšnem od organov.

Uporabljene metode: rezultati ankete so prikazani z metodami opisne statistike. Posamična vprašanja so prikazana s strukturo odgovorov ker so spremenljivke na nominalni ali ordinalni merski ravni. Za primerjavo rezultatov naše raziskave državnih uslužbencev z managerji in podjetniki (Polajžer, 1999), smo strukture odgovorov primerjali v isti tabeli s predpostavko, da gre za hipotetično isto populacijo državnih uslužbencev in managerjev na eni strani in državnih uslužbencev in podjetnikov na drugi strani, tako, da smo lahko izračunali mero razlik oziroma povezanosti med temi skupinami (χ^2 test značilnosti). Podobno je storil tudi Polajžer (1999), ko je primerjal odgovore slovenskih managerjev in slovenskih podjetnikov z odgovori managerjev in podjetnikov drugih držav in sicer managerji in podjetniki ZDA in ruskimi podjetniki.

Način obdelave podatkov: podatki so bili obdelani z računalniškim statističnim programskim paketom SPSS 11. Za izdelavo grafov iz rezultatov smo uporabili Microsoft Excel 2000.

8.3 Predstavitev vzorca anketirancev

V nadaljevanju so prikazani socio-demografski podatki vzorca anketiranih oseb:

	Število	Delež (%)
Spol:		
moški	62	41,3
ženski	88	58,7
Starost:		
do 30 let	26	17,3
od 31 do 40 let	62	41,4
od 41 do 50 let	47	31,3
nad 51 let	15	10,0
Način življenja:		
sami	36	24,0
v (izven)zakonski skupnosti	114	76,0
Otroci:		
da	105	70,0
ne	45	30,0
Delovna doba v državni upravi:		
do 5 let	33	22,0
5 do 15 let	69	46,0
15 let in več	48	32,0
Velikost organizacije:		
do 10	1	0,7
11 do 50	48	32,0
51 do 100	28	18,7
101 do 250	15	10,0
251 do 500	13	8,7
501 do 1000	7	4,6
1001 in več	38	25,3
Izobrazba:		
nepopolna srednja	0	0
srednja	22	14,6
višja ali visoka	43	28,7
univerzitetna	67	44,7
podiplomska	18	12,0

Tabela 3. Socio-demografski podatki vzorca

Opis posameznih spremenljivk iz tabele 3:

Spol: od 150 anketirancev je 88 žensk in 62 moških, kar je 58,7 odstotkov žensk in 41,3 odstotkov moških.

Starostna struktura anketiranih je: 26 anketiranih je starih do 30 let, 62 anketiranih je starih od 31 do 40 let, 47 anketiranih je starih od 41 do 50 let, 15 anketiranih je starih nad 51 let. V deležih je največ zaposlenih in sicer 41,4 odstotke starih od 31 do 40 let, sledijo z 31,3 odstotki zaposlenih starih od 41 do 50 let, nato z 17,3 odstotke zaposleni stari do 30 let, najmanj, 10 odstotkov, pa je zaposlenih starih nad 51 let.

Način življenja: večina anketiranih, kar 114 (76 odstotkov), jih živi v zakonski oziroma izven zakonski skupnosti, le 36 (24 odstotkov) jih živi samih. Od tega ima 105 anketirancev otroke (70 odstotkov), brez otrok pa jih je 45 (30 odstotkov).

Delovna doba v državni upravi: 69 anketirancev (46 odstotkov) dela v državni upravi od 5 do 15 let, 48 anketirancev (32 odstotkov) jih dela v državni upravi več kot 15 let, 33 anketirancev (22 odstotkov) pa jih dela v državni upravi manj kot 5 let.

Velikost organizacije oziroma število zaposlenih v organu državne uprave: 48 anketirancev (32 odstotkov) je zaposlenih v organu, ki ima od 11 do 50 zaposlenih, 38 anketiranih (25,3 odstotkov) je zaposlenih v organu, ki ima več kot 1001 zaposlenih, 28 anketiranih (18,7 odstotkov) zaposlenih je v organu, ki ima od 51 do 100 zaposlenih. Dobljeni podatki spremenljivke – velikost organizacije po naši oceni niso zanesljivi, saj je vprašanje možno interpretirati na več načinov (na primer: anketirani policist lahko odgovori s številom zaposlenih na njegovi policijski postaji ali s številom zaposlenih v celotni policiji). Vprašanje anketiranim ni bilo dovolj jasno postavljeno oziroma obrazloženo.

Izobrazba: kar 67 anketirancev (44,7 odstotkov) jih ima univerzitetno izobrazbo, 43 anketirancev (28,7 odstotkov) jih ima višjo ali visoko izobrazbo, 22 anketirancev (14,6 odstotkov) jih ima srednjo izobrazbo, 18 anketirancev (12 odstotkov) pa ima tudi podiplomsko izobraževanje. Nobenega anketiranca ni bilo z nepopolno srednjo šolo.

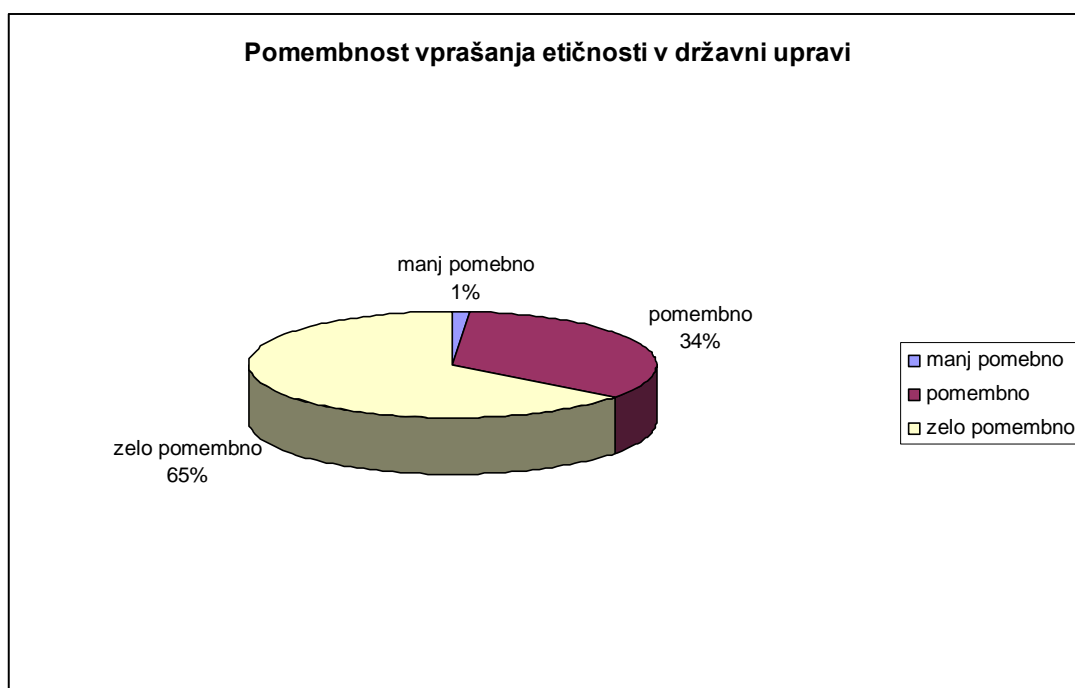
8.4 Ugotovitve raziskave in primerjava rezultatov

V nadaljevanju so številčno in grafično predstavljeni rezultati ankete. Vsako vprašanje je obravnavano v posebnem poglavju. Poglavja in vprašanja so v treh sklopih. Prvi sklop vprašanj se nanaša samo na slovenske javne uslužbence, drugi in tretji sklop pa se nanašata tudi na managerje in podjetnike. Tu gre za primerjavo naših rezultatov z rezultati raziskave o etičnosti slovenskih managerjev in podjetnikov (Polajžer, 1999).

PRVI SKLOP VPRAŠANJ – etika javnih uslužbencev v Sloveniji

8.4.1 Pomembnost vprašanja etičnosti v državni upravi

Prvo vprašanje prvega sklopa vprašalnika se je glasilo: "Ali menite, da je vprašanje etičnosti v državni upravi zelo pomembno / pomembno / manj pomembno / nepomembno?" Odgovori so prikazani na sliki 1.

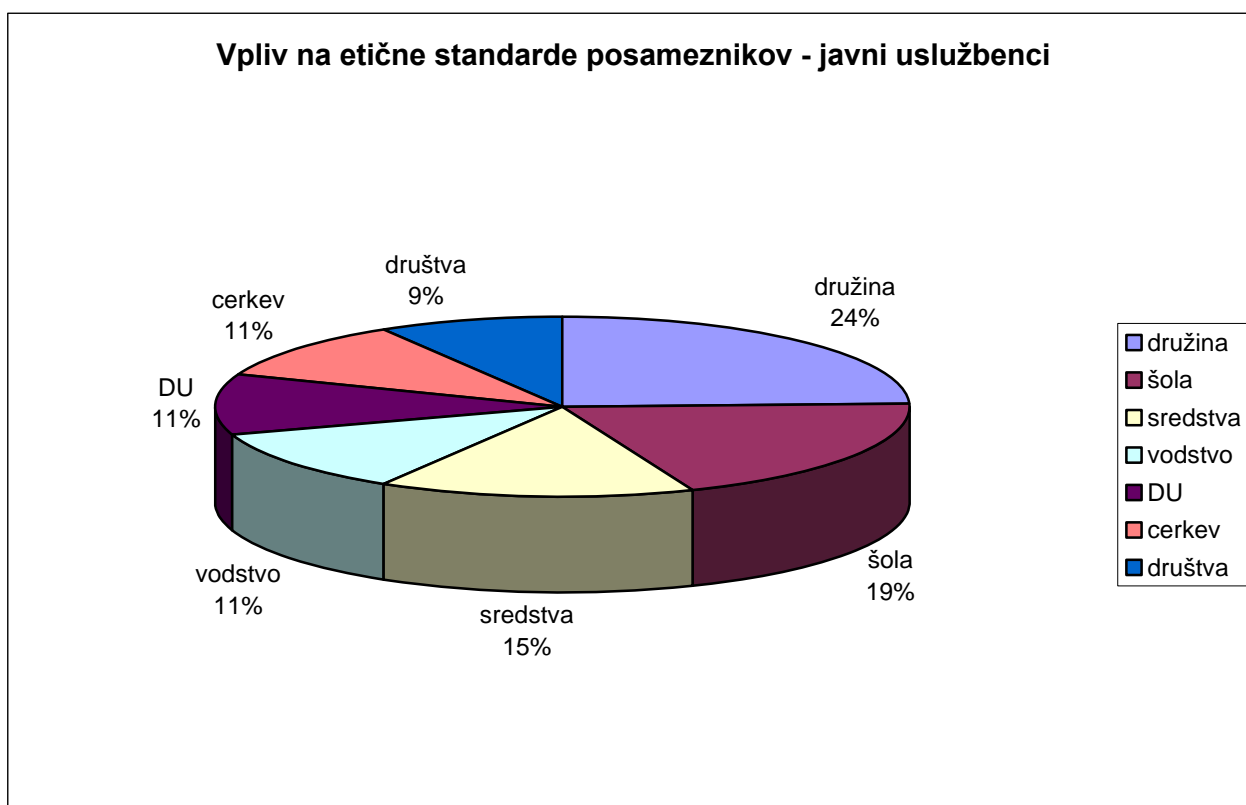


Slika 1. Deleži odgovorov o pomembnosti etičnosti v državni upravi

Kar dve tretjini anketiranih državnih uslužbencev meni, da je etičnost v državni upravi zelo pomembna ter še dodatno ena tretjina, ki meni, da je etičnost pomembna. Nihče ni odgovoril, da je nepomembna. Že ti odgovori potrjujejo, da je raziskovanje in obravnavanje etičnosti v državni upravi aktualno in potrebno. Navedeni rezultati nam kažejo, kako pomembno je javnim uslužbencem etično obnašanje in jasno izražene vrednote v državni upravi. Menimo, da se mora slovenska vlada bolj posvetiti temam, ki se nanašajo na etičnost v državni upravi.

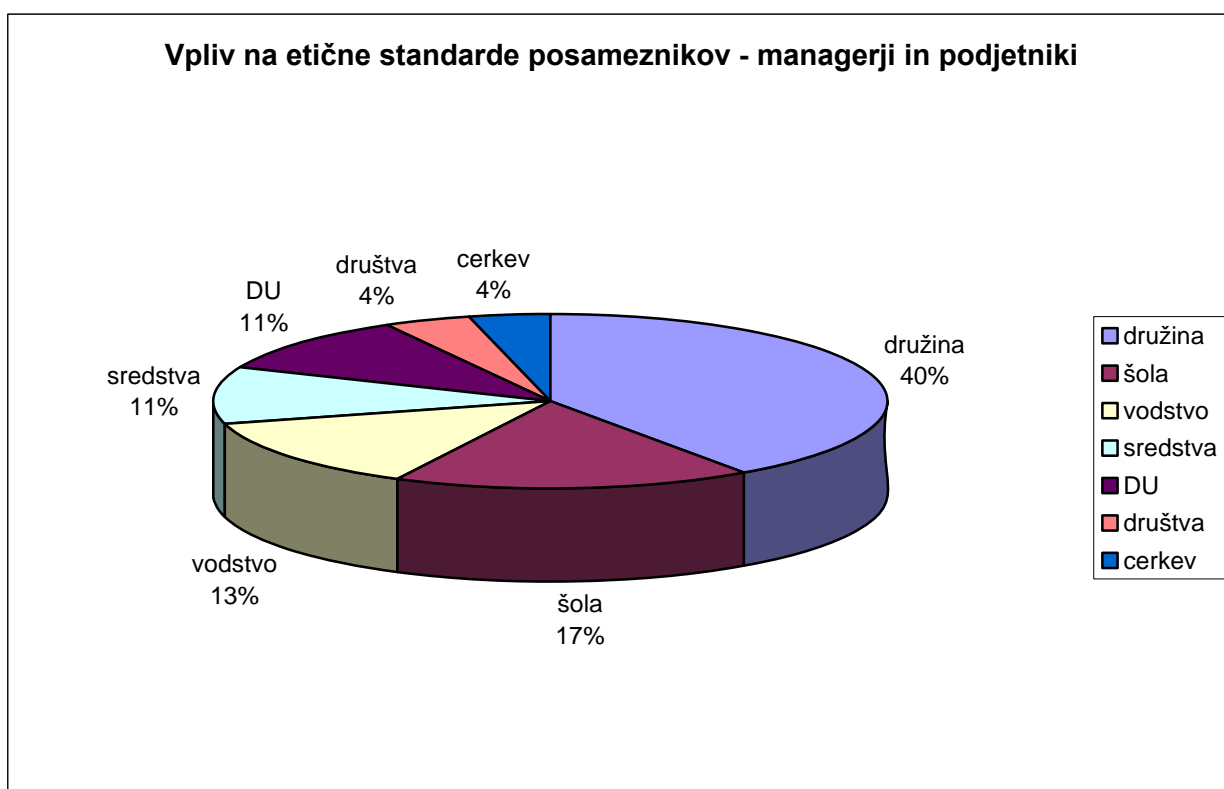
8.4.2 Mnenje o dejavnikih vpliva na etične standarde

Na naslednjih dveh slikah so prikazani dejavniki vpliva na etične standarde posameznikov pridobljeni na osnovi mnenja anketirancev. Na sliki 2 so rezultati anketiranja javnih uslužbencev, na sliki 3 na naslednji strani pa so rezultati ankete, povzeti iz magistrskega dela Polajžer (1999).



Slika 2. Mnenje javnih uslužbencev o dejavnikih vpliva na etične standarde

Anketirani javni uslužbenci pripisujejo največji vpliv na etične standarde posameznikov **družini**, na drugo mesto so uvrstili **šola**, na tretje mesto pa **sredstva javnega obveščanja**. **Družina** ima po mnenju anketiranih javnih uslužbencev najbolj pomemben vpliv na etične standarde posameznikov (24 odstotkov). Tudi managerji in podjetniki skupaj menijo, da ima družina največji vpliv na etične standarde posameznikov (40 odstotkov). Odgovori so potrdili znano dejstvo, da je družina osnovna celica družbe. Država si mora nenehno prizadevati za izboljšanje pogojev za oblikovanje in razvoj družine. Družina je pomembna za vsakega posameznika, še posebej pa za razvoj otrok.



Slika 3. Mnenje managerjev in podjetnikov o dejavnikih vpliva na etične standarde

Anketiranci iz slike 3 so iz gospodarstva (managerji in podjetniki). Iz slike je razvidno, da anketirani managerji in podjetniki pripisujejo največji vpliv na etične standarde posameznikov **družini**, na drugo mesto so uvrstili **šola**, na tretje pa **vodstvo podjetij**.

Šola ima po mnenju anketiranih javnih uslužbencev (19 odstotkov) ter managerjev in podjetnikov skupaj (17 odstotkov) drugi največji vpliv na etične standarde posameznikov. Nekatere družine ne prispevajo dovolj k etičnemu oblikovanju posameznih članov. V takih primerih mora glavno breme socializacije posameznika prevzeti šola. Menimo, da se

pomembnosti šole tako za posameznika kot celotno družbo pogosto premalo zavedamo. Osebnost mladih je še mogoče izgrajevati in zato je zelo pomembno, da se v vseh oblikah izobraževanja poudarjajo etična načela. Že v osnovnih šolah naj se začne z izobraževanjem na področju etike. Učenci naj bodo seznanjeni s tem, kaj je etično in kaj ne. Vrednote naj bodo jasno izražene, prav tako pa tudi sankcije. Človek, ki že od malega raste z etiko, tudi kasneje lažje tako živi in etičnost postane del njegovega življenja.

Sredstva javnega obveščanja so po mnenju anketiranih javnih uslužbencev na tretjem mestu (15 odstotkov), medtem ko so pri anketiranih managerjih in podjetnikih na četrtem mestu (11 odstotkov). Rezultati kažejo močan vpliv medijev na etične standarde posameznikov. Vpliv, ki ga imajo množični mediji na ljudi je lahko pozitiven ali pa tudi ne. Kontrola nad mediji pomeni moč. Moč pa imajo tudi medijske osebnosti, saj se ljudje velikokrat poistovetijo z njimi. Marsikdo ima za vzornika znano medijsko osebnost, ki pa jo v resnici sploh ne pozna. Zato je pomembno, da v javnosti znane osebnosti sprejemajo pozitivne etične odločitve in spodbujajo dobra dejanja.

Vodstva organizacij oziroma podjetij so uvrščena na četrto mesto po pomembnosti vplivanja na etične standarde anketiranih javnih uslužbencev (11 odstotkov), medtem ko so pri anketiranih managerjih in podjetnikih uvrščena na tretje mesto pomembnosti (13 odstotkov). Vodstva s svojim ravnanjem in obnašanjem dajejo vzgled vsem ostalim delavcem, zato je zelo pomembno njihovo ravnanje. Etična klima v organizaciji ima precejšnji vpliv na zaposlene posameznike.

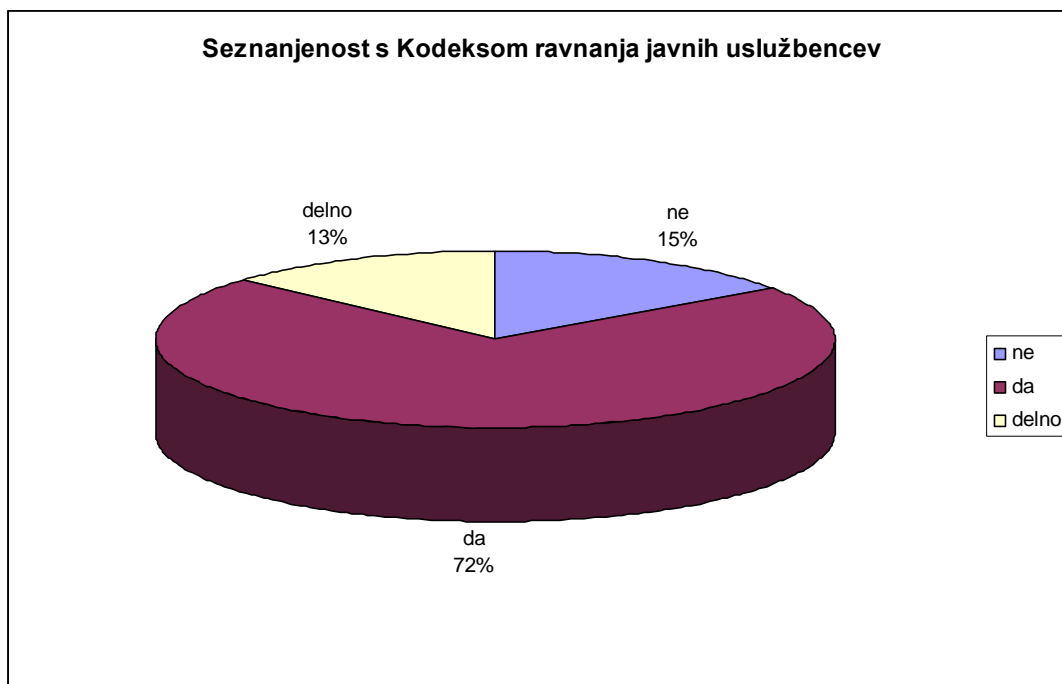
Državna uprava ima po mnenju anketiranih javnih uslužbencev (11 odstotkov) in anketiranih managerjev in podjetnikov (11 odstotkov) enak vpliv na etične standarde posameznikov.

Cerkev ima po mnenju anketiranih javnih uslužbencev (11 odstotkov) precej večji vpliv na etične standarde posameznikov, kot pa ocenjujejo njen vpliv managerji in podjetniki (4 odstotke).

Poslovna združenja in društva po mnenju anketirancev nimajo bistvenega vpliva na etične standarde posameznikov. Javni uslužbenci ocenjujejo, da je vpliv društev in združenj (9 odstotkov), medtem ko managerji in podjetniki ocenjujejo njihov vpliv le s 4 odstotki.

8.4.3 Seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev

Naslednje vprašanje se je glasilo: "Ali ste seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev v državni upravi?" Odgovori so prikazani na sliki 4.

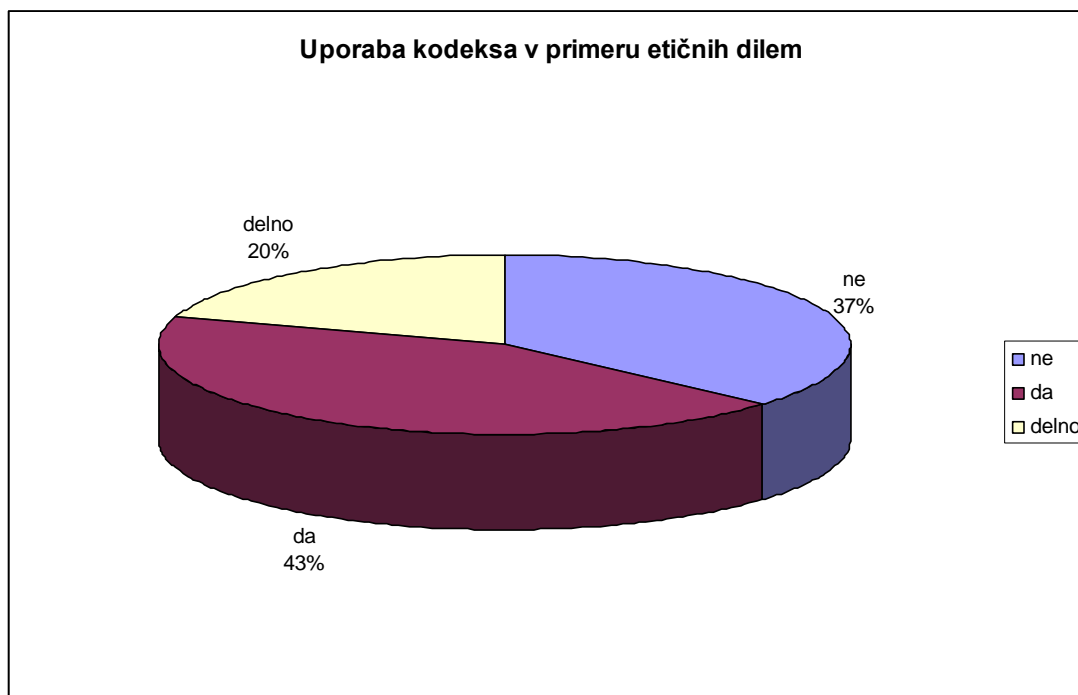


Slika 4. Seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev

Odgovor je bil zanimiv, saj nismo pričakovali, da je toliko javnih uslužbencev seznanjenih s kodeksom.

8.4.4 Uporaba kodeksa v primeru etičnih dilem

Vprašanje se je glasilo: "Ali uporabljate kodeks v primeru etičnih dilem?" Odgovori so prikazani na sliki 5.

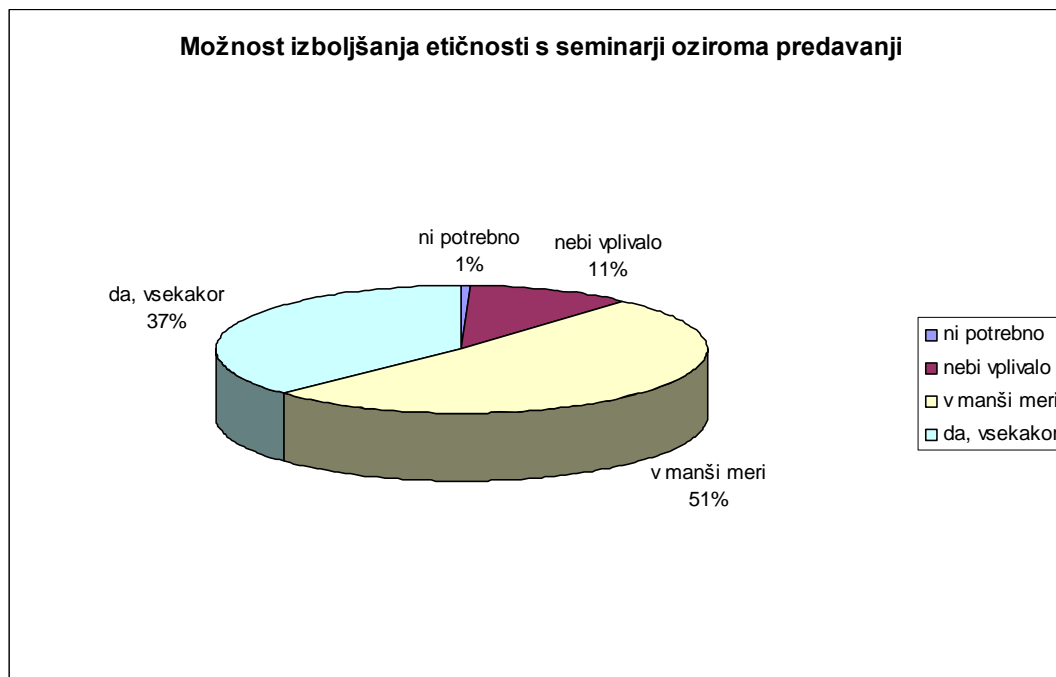


Slika 5. Uporaba kodeksa v primeru etičnih dilem

Tudi ta odgovor je zanimiv, saj rezultat kaže, da praktično v polovici primerov javni uslužbenci uporabljajo kodeks ob etičnih dilemah.

8.4.5 Možnost izboljšanja etičnosti s seminarji oziroma predavanji

Vprašanje se je glasilo: "Ali menite, da bi lahko s seminarjem oziroma predavanjem o etiki izboljšali etičnost ravnanja zaposlenih?" Odgovori so prikazani na sliki 6.



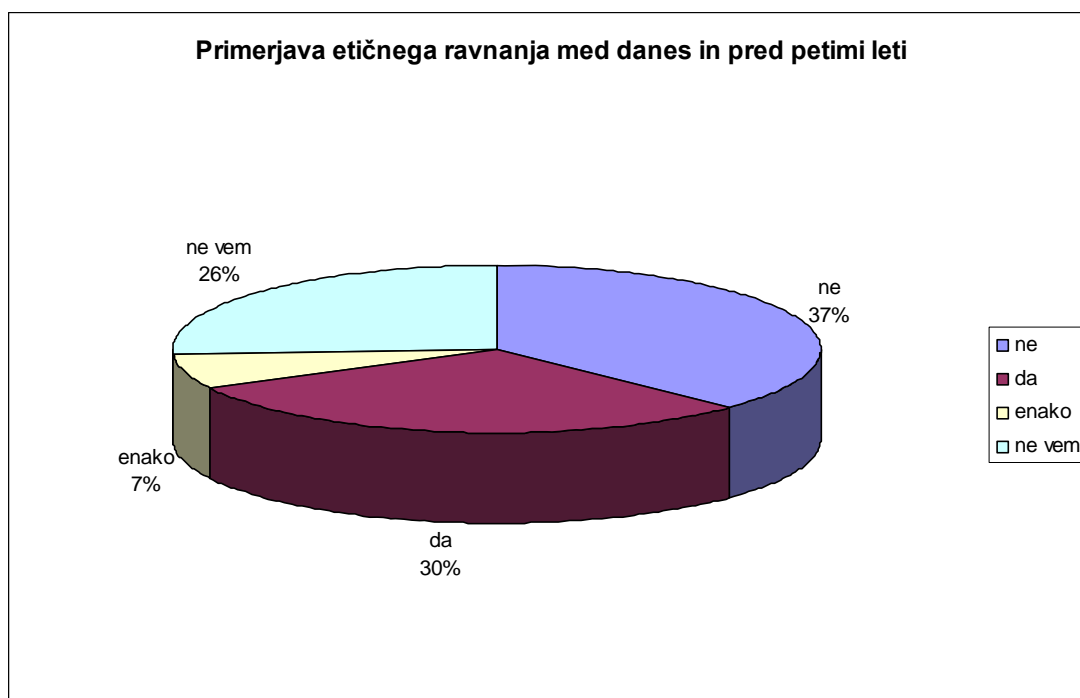
Slika 6. Možnost izboljšanja etičnosti s seminarji oziroma predavanji

Več kot polovica anketirancev meni, da bi s predavanji oziroma seminarji izboljšali etičnost v državni upravi. Predavanja in seminarje s področja etičnosti veliko uporabljajo v državni upravi ZDA.

Za izboljšanje etičnega ravnanja ni dovolj samo sprejetje zakonov in kodeksov. Javni uslužbenec mora poleg tega, da ve, kaj je nezakonito in kaj neetično, vedeti tudi, kaj pomeni pozitivno etično obnašanje. Na izobraževanju mora biti seznanjen s splošnimi etičnimi načeli družbe in z etičnimi načeli, s katerimi je usmerjena državna uprava.

8.4.6 Primerjava etičnega ravnanja javnih uslužbencev danes in pred petimi leti

Vprašanje se je glasilo: "Ali je ravnanje javnih uslužbencev danes bolj etično kot pred petimi leti?" Odgovori so prikazani na sliki 7.

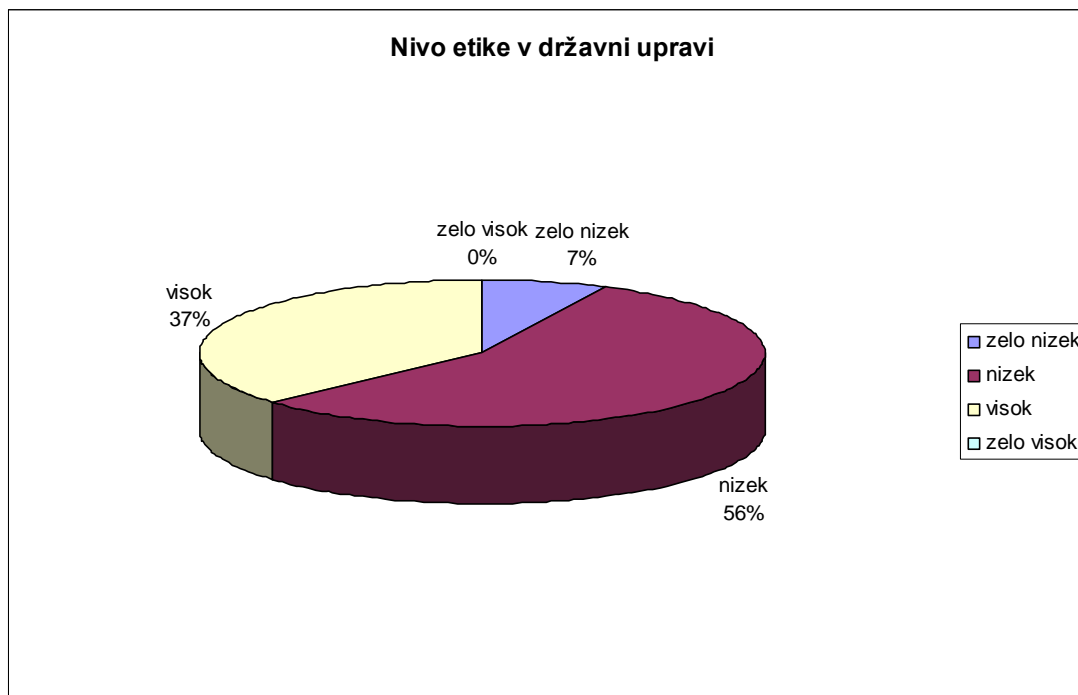


Slika 7. Primerjava etičnega ravnanja danes in pred petimi leti

30 odstotkov anketirancev je odgovorilo, da je danes ravnanje javnih uslužbencev bolj etično kot pred petimi leti. 37 odstotkov anketirancev je nasprotnega mnenja.

8.4.7 Nivo etike v državni upravi

Vprašanje se je glasilo: "Ali menite, da je nivo etike v državni upravi zelo visok / visok / nizek / zelo nizek?" Odgovori so prikazani na sliki 8.

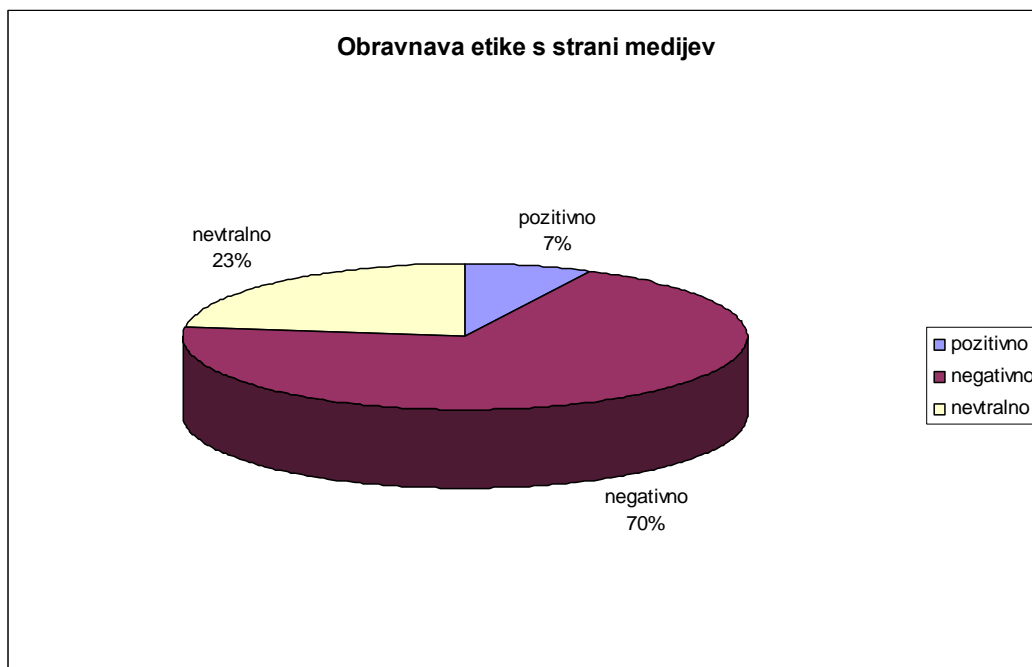


Slika 8. Nivo etike v državni upravi

Več kot polovica anketirancev meni, da je nivo etike v državni upravi nizek. Ta odgovor je lahko zaskrbljujoč. Več kot ena tretjina pa jih meni nasprotno, da je nivo visok. Da je zelo visok, ni odgovoril nihče.

8.4.8 Obravnava etike s strani medijev

Vprašanje se je glasilo: "Kako obravnavajo mediji etiko javnih uslužbencev?"



Slika 9. Obravnava etike s strani medijev

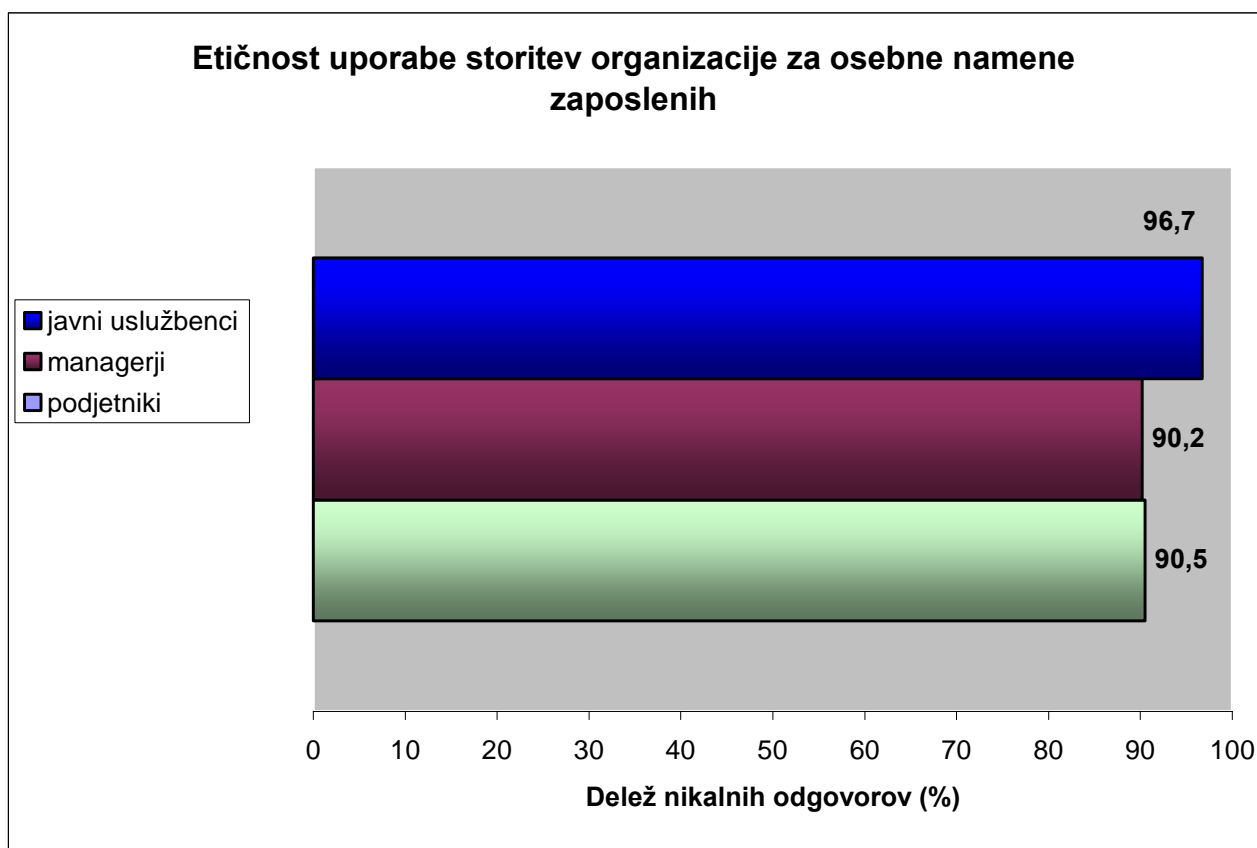
Več kot dve tretjini anketirancev meni, da mediji obravnavajo etiko negativno. To mnenje najbrž izhaja iz dejstva, da mediji veliko pozornosti namenjajo negativnim novicam in aferam, malo pa pozitivnim novicam in primerom.

DRUGI SKLOP VPRAŠANJ – vprašanja o etičnosti nekaterih tipičnih ravnanj

V drugem sklopu vprašanj smo želeli ugotoviti, kakšna so načelna stališča državnih uslužbencev do nekaterih tipičnih ravnanj. Anketiranci so na vprašanja, ali štejejo posamezno situacijo za etično ali ne oziroma kakšno je njihovo mnenje o določeni trditvi, odgovarjali z "da" ali "ne". Dobljene rezultate smo primerjali z rezultati raziskave o etičnosti managerjev in podjetnikov (Polajžer, 1999).

8.4.9 Etičnost uporabe storitev organizacije za osebne namene

Prvo vprašanje drugega sklopa vprašalnika se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec uporablja storitve državne uprave za osebno uporabo?" Deleži anketirancev, ki so odgovorili z "ne" so prikazani na sliki 10.



Slika 10. Deleži nikalnih odgovorov o etičnosti uporabe storitev organizacije za osebne namene

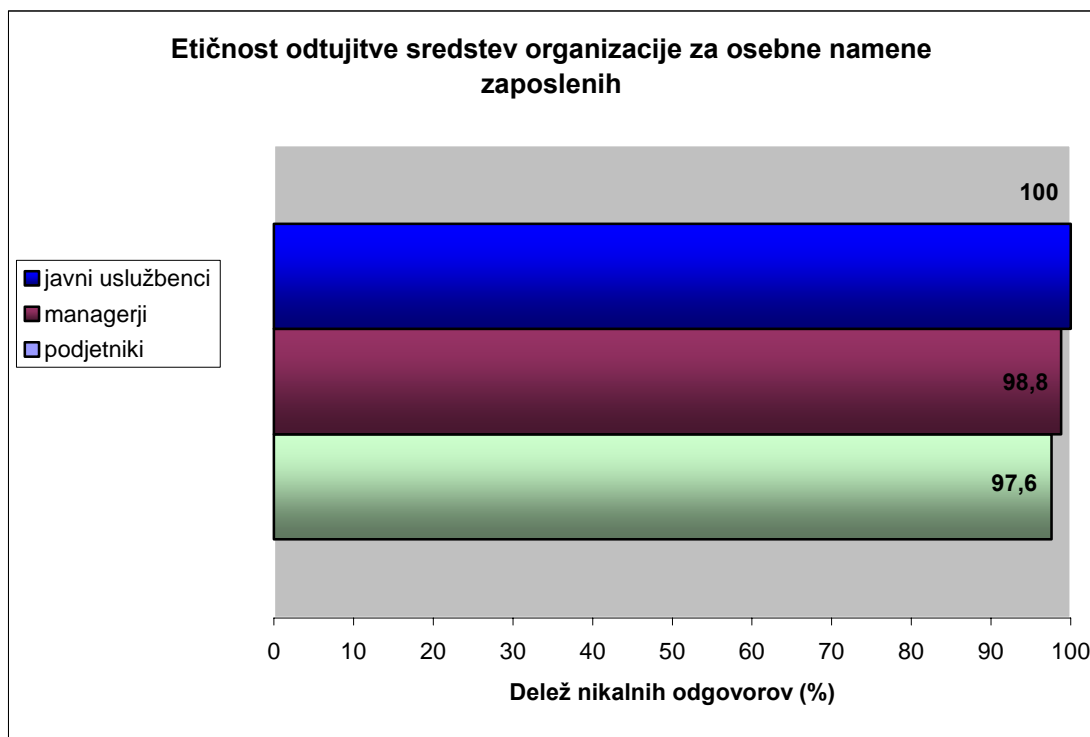
Etičnost (Sruk: 1986), lastnost oziroma značilnost etičnega. Posameznik je lahko v svojem ravnanju glede na zahteve in merila določenega etičnega sistema bodisi moralen bodisi nemoralen: gre za etičnost te osebe.

Že iz slike je razvidno, da obstaja pomembna razlika med deležem nikalnih odgovorov o etičnosti uporabe storitev med javnimi uslužbenci in managerji, prav tako pa tudi med javnimi uslužbenci in podjetniki. Tudi statistična testa potrđita razliki: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 4,411$ pri $\alpha = 0,036$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 4,201$ pri $\alpha = 0,040$ in $m = 1$).

Anketirani javni uslužbenci pri tem vprašanju izražajo stroga etična stališča do tega vprašanja. Kar 96,7 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev meni, da se ni etično okoriščati in uporabljati storitve organizacije za svoje osebne namene. Menim, da omenjeni rezultati kažejo na to, da se javni uslužbenci globoko zavedajo, da delajo z javnimi sredstvi, torej sredstvi, ki niso "njihova". Med odgovori slovenskih managerjev in podjetnikov na to vprašanje praktično ni nobenih razlik. Razlika med javnimi uslužbenci ter managerji in podjetniki po našem mnenju izhaja iz lastninskih razmerij med anketiranci in sredstvi organizacij. Velika večina slovenskih podjetnikov je lastnikov organizacij v katerih delajo. Prav tako pa je tudi večina managerjev, v času preoblikovanja družbene lastnine v zasebno v Sloveniji postala (so)lastnik podjetij v katerih delajo. Na prvi pogled bi pričakovali, da bo delež nikalnih odgovorov podjetnikov in managerjev bistveno nižji, vendar se moramo zavedati, da njihova ravnanja in stališča močno vplivajo na ravnanja in stališča podrejenih. Izkoriščanje sredstev in storitev organizacije za osebne namene s strani vodilnih v organizaciji bi pomenilo za podrejene, da je to dopustno in sprejemljivo tudi za podrejene delavce. Koriščenje storitev organizacij za osebne namene je sankcionirano v zakonih, pravilnikih in etičnih kodeksih. Zanimiva bi bila raziskava, ali javni uslužbenci v praksi res ravnaajo tako etično kot izkazujejo njihovi odgovori v anketi.

8.4.10 Etičnost odtujitve sredstev organizacije za osebne namene zaposlenih

Vprašanje glede zlorabljanja sredstev organizacije se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec odtuji sredstva upravnih organov za osebno uporabo?" Iz slike 11 je razvidno, da so vsi anketirani javni uslužbenci odgovorili, da to ni etično.



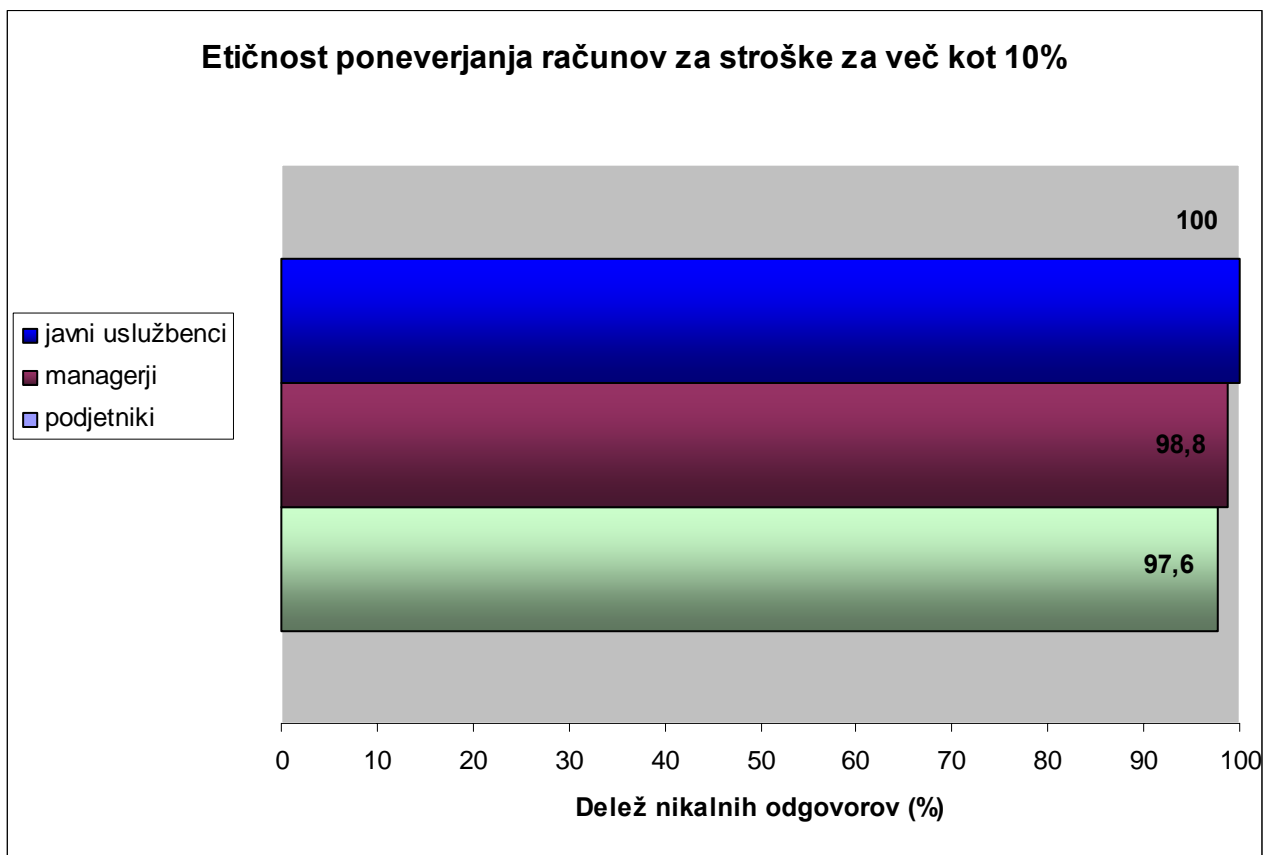
Slika 11. Deleži nikalnih odgovorov o etičnosti odtujitve sredstev organizacije za osebne namene

Rezultati kažejo, da so tudi odstotki nikalnih odgovorov managerjev in podjetnikov zelo visoki, skoraj enaki. Statistična testa potrdita, da ni razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: statistika primerjave javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 1,837$ pri $\alpha = 0,175$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pa ($\chi^2 = 3,602$ pri $\alpha = 0,058$ in $m = 1$).

Podobno kot pri prejšnjem vprašanju anketirani javni uslužbenci tudi pri tem vprašanju izražajo stroga etična stališča. 100 odstotkov jih meni, da ni etično odtujiti sredstva upravnih organov za osebno uporabo. Menim, da omenjeni rezultati kažejo na to, da se javni uslužbenci

globoko zavedajo, da delajo z javnimi sredstvi, torej sredstvi, ki niso "njihova". Verjetno so anketiranci pri tem vprašanju reagirali na izraz "odtujitev sredstev", ki pomeni neposredno krajo oziroma kršitev lastninske pravice, kar je sankcionirano z zakonom. Med odgovori slovenskih managerjev in podjetnikov na to vprašanje praktično ni nobenih razlik. Tudi managerji in podjetniki Slovenije štejejo odtujitev sredstev podjetja za osebno uporabo za neetično.

8.4.11 Etičnost poneverjanja računov za stroške za več kot 10 odstotkov



Slika 12. Deleži nikalnih odgovorov o poneverjanju računov za stroške za več kot 10 %

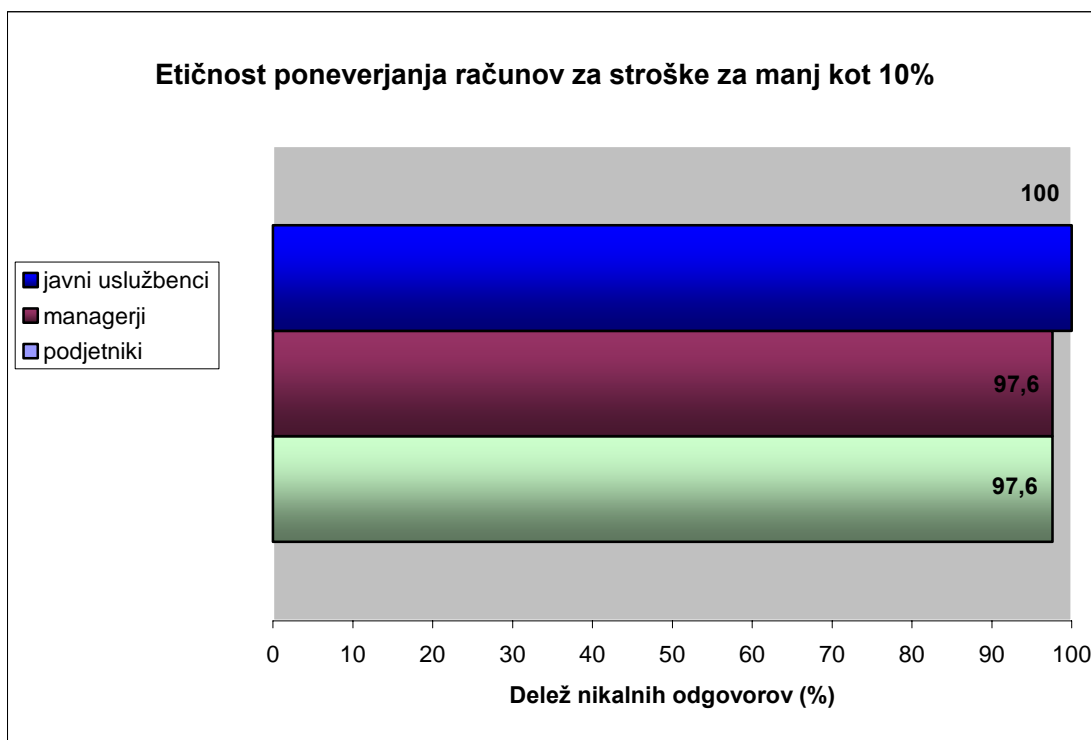
Vprašanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec poneveri račun za stroške za več kot 10 odstotkov nad pravim zneskom?" Iz slike je razvidno, da so vsi anketirani javni uslužbenci odgovorili, da to ni etično.

Tudi odstotki nikalnih odgovorov managerjev in podjetnikov so zelo visoki. Statistična testa potrdita, da ni razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 0,875$ pri $\alpha = 0,350$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 0,137$ pri $\alpha = 0,712$ in $m = 1$).

Isto vprašanje ima za javne uslužbence drugačen pomen kot pa za managerje in podjetnike. Pri javnih uslužbencih gre za povračila stroškov v zvezi z delom, na primer, da v obračun potnega naloga napišejo večje število ur na poti, kot so na poti dejansko bili. Pri tem javni uslužbenci goljufajo državo. Pri managerjih in podjetnikih pa poleg tega pomeni še odtujevanje gotovine iz podjetja. Podjetnik v primeru ponarejanja računov za stroške goljufa predvsem državo, za razliko od managerja, ki s tem oškoduje lastnike podjetja oziroma delničarje. Seveda gre pri tem tudi za izogibanje plačila davkov.

8.4.12 Etičnost poneverjanja računov za stroške za manj kot 10 odstotkov

Rezultati so podobni tudi pri vprašanju, ki se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec poneveri račun za stroške za manj kot 10 odstotkov nad pravim zneskom?" Iz slike je razvidno, da so tudi na to vprašanje vsi anketirani javni uslužbenci odgovorili, da to ni etično.



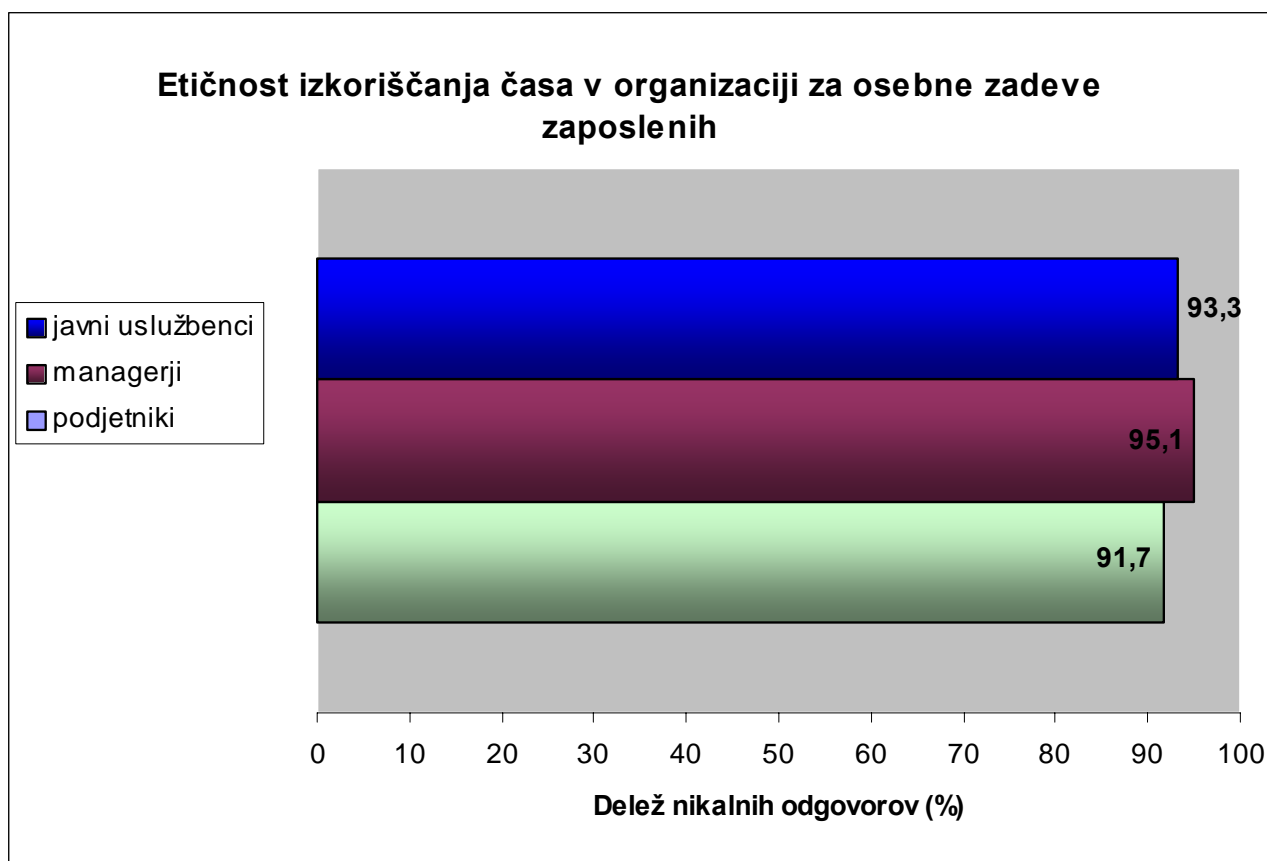
Slika 13. Deleži nikalnih stališč o etičnosti poneverjanja računov za stroške za manj kot 10 %

Tudi odstotki nikalnih odgovorov managerjev in podjetnikov so zelo visoki. Statistična testa pokažeta, da ni razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter med deleži javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 3,602$ pri $\alpha = 0,058$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 3,518$ pri $\alpha = 0,061$ in $m = 1$).

Rezultati kažejo, da tako javni uslužbenci, kot managerji in podjetniki menijo, da ni sprejemljivo poneverjati računov in da je potrebno prikazati dejanske stroške.

8.4.13 Etičnost izkoriščanja časa v organizaciji za osebne zadeve zaposlenih

Poglejmo sedaj kaj menijo anketiranci o izkoriščanju delovnega časa v organizaciji za osebne zadeve zaposlenih. Vprašanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec izkorišča čas v državni upravi za osebne koristi in osebne zadeve?" Iz slike 14 je razvidno, da je 93,3 odstotka anketiranih javnih uslužbencev odgovorilo, da to ni etično.



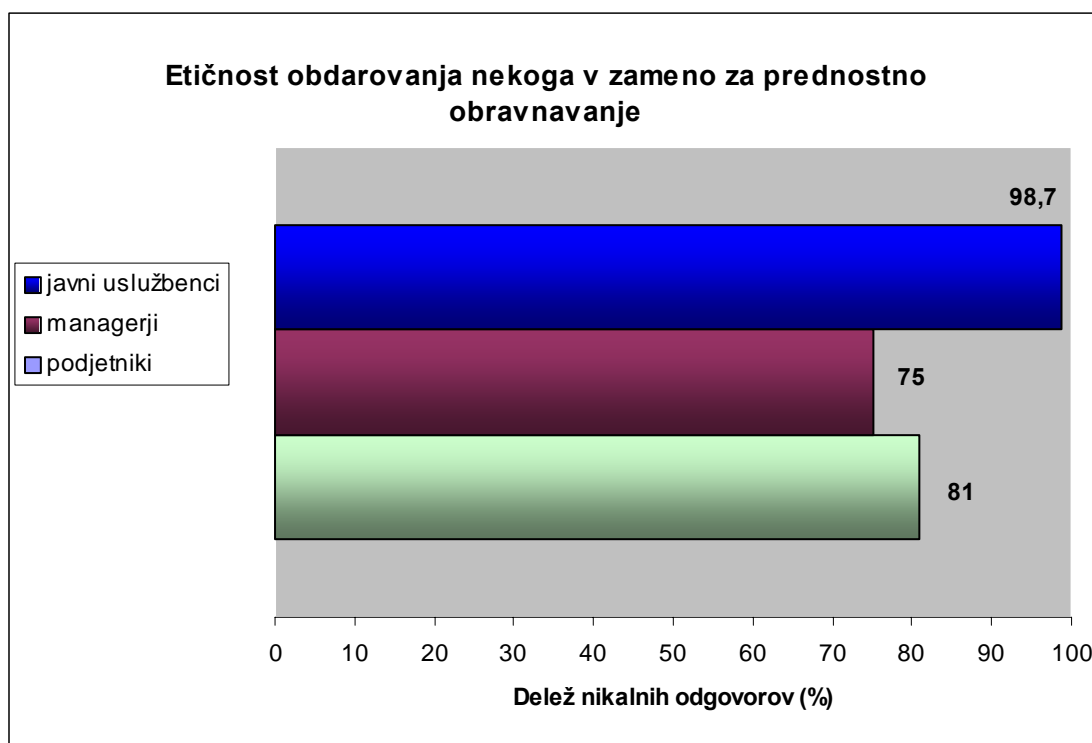
Slika 14. Deleži nikalnih stališč o izkoriščanja časa v organizaciji za osebne zadeve zaposlenih

Tudi odstotki nikalnih odgovorov managerjev in podjetnikov so zelo visoki. Skoraj vsi anketiranci so nasprotovali opravljanju osebnih zadev med delovnim časom, zato med njimi ni statistično značilnih razlik. Statistična testa pokažeta, da ni razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 0,299$ pri $\alpha = 0,584$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 0,222$ pri $\alpha = 0,638$ in $m = 1$).

Čas je eden izmed najdragocenejših dobrin in virov, zato je vsako trošenje časa zaposlenih za osebne zadeve med delovnim časom ovira za učinkovito delovanje organizacij oziroma izvajanje njihovega poslanstva.

8.4.14 Etičnost obdarovanja nekoga v zameno za prednostno obravnavanje

Kakšna so stališča anketirancev do podkupovanja smo preverili z dvema vprašanjema. Prvo vprašanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec obdaruje nekoga za prednostno obravnavanje?" Kar 98,7 odstotkov anketiranih državnih uslužbencev meni, da tako obdarovanje ni etično.



Slika 15. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih o etičnosti obdarovanja nekoga v zameno za prednostno obravnavanje

Odstotek managerjev in podjetnikov je precej nižji. Samo 75 odstotkov managerjev meni, da dajanje podkupnine ni etično, odstotek podjetnikov je nekoliko višji in sicer 81 odstotkov. Iz slike je razvidno, da obstaja razlika med stališči javnih uslužbencev in managerji ter med stališči javnih uslužbencev in podjetniki. To pomeni, da so pri tem vprašanju javni uslužbenci "bolj etični". To potrjujeta tudi statistična testa. Primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = \infty$ pri $\alpha = 0,000$ in $m = 1$). Primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 24,366$ pri $\alpha = 0,000$ in $m = 1$).

Izraz korupcija (povzeto po Dobovšek: 2000) izhaja iz latinske besede corruptio, ki pomeni predvsem kvarjenje določene snovi. V ožjem pomenu se korupcija nanaša na **podkupljivost ali podkupovanje** ljudi, zlasti politikov oziroma državnih uslužbencev v vseh vejah oblasti. Krajšo definicijo je podala svetovna banka, ki korupcijo razume kot zlorabo javne službe v zasebne namene. Svet Evrope je opredelil korupcijo kot katerokoli dejavnost oseb, ki jim je bila zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev, in je usmerjena v pridobivanje kakršnekoli neslužbene koristi zase ali za druge. Prav tako je kaznivo dejanje korupcije na splošno opredeljeno kot ponujanje, sprejemanje ali zahtevanje določene koristi, da bi vplivali na uradno osebo pri izvajanju njene službe.

Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (2004) definira korupcijo kot vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

Pogledi na korupcijo v državni upravi so različni in so odvisni od standardov v državnih službah, morale, profesionalizacije nadzorstva, ustreznosti javnega razumevanja in pravičnosti nagrajevanja. Na splošno lahko govorimo o treh sestavinah korupcije v državni upravi: gre za delovanje posameznega akterja v državni službi, dejanje mora kršiti formalno vlogo njegove organizacije, dejanje mora prinašati neko osebno, zlasti materialno korist, izhajajočo iz zlorabe uradnega položaja. Korupcija med javnimi uslužbenci je težko prepoznavna, saj gre za zelo prikrita primera, ki na zunaj niso opazni. Javni uslužbenci ne podkupujejo z modrimi kuvertami, temveč gre za razne oblike dajanje prednosti in dajanja uslug. Nekateri jo opredeljujejo kot bolezen, ki se širi od vrha navzdol. Više ko je državni uslužbenec v hierarhični lestvici, večje so njegova pooblastila za odločanje, s tem pa je bolj ranljiv za korupcijo.

Najbolj razširjena in spoznavna je korupcija med javnimi uslužbenci in zasebniki. Najpreprostejša oblika takšne korupcije je, ko zasebnik želi pridobiti uslugo, do katere ni upravičen, ali jo želi hitreje, kot je v navadi, in za to ponudi kakršnokoli obliko korupcije. V takšnih primerih gre za manjše oblike korupcije, ki pa sčasoma vodijo v hujše oblike, še posebej, če se začno vpletati tudi uslužbenci, ki so višje v hierarhični piramidi državne

uprave. Če tisti, ki so pooblaščen za nadzor in delovanje državne uprave, postanejo del koruptivnega procesa in so ta tiho privolitev ustrezno nagrajeni, prihaja do moralne dvomljivosti delovanja celotnega sistema. V končni posledici postane koruptibilna celotna institucija. Tako postane korupcija globoko zakoreninjena v celoten sistem in se odraža v vseh odnosih institucij do državljanov.

Razširjenosti korupcije v državni upravi prav zaradi njene nevarnosti države posvečajo čedalje več časa in sredstev. Državni uradniki so pri svojem delu bolj povezani s civilnim prebivalstvom kot politiki. Prav zaradi tega neposrednega odnosa s civilno družbo so oni tisti, ki dajejo podobo države, ki se oblikuje v civilni družbi. Zaradi navedenega je interes države, da odpravi korupcijo na ravni, ki je najbolj vidna, saj se na podlagi takšnih odnosov oblikujejo mnenja o korumpiranosti države.

V Republiki Sloveniji je razlika med percepcijo prebivalcev o stopnji in razširjenosti korupcije v državi in njihovimi dejanskimi ter neposrednimi izkušnjami s tem pojavom zelo izrazita. Ljudje so v visokem (55,3) odstotku prepričani, da slovenski javni uslužbenci sprejemajo podkupnine, čeprav je osebne izkušnje s tem imelo dosti manj anketirancev (17,3 odstotka). To pomeni, da sta občutljivost in raven osveščenosti prebivalstva, ki sta zelo pomembna dejavnika pri odpravljanju pogojev, okoliščin in vzrokov za nastanek korupcije, zelo visoki. To potrjuje vrsta raziskav, iz katerih izhaja tudi to, da so za to zaslužni predvsem mediji in aktivnosti specializiranih in novoustanovljenih organov na tem področju v Republiki Sloveniji (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004).

V gospodarstvu lahko vrste podkupovanj razdelimo po mnenju Polajžerja (1999: 55) v dve večji skupini:

- podkupnine, ki so v ameriški literaturi navedene kot "greasing the wheels" in jih je mogoče prevesti kot "pospeševanje" določenih birokratskih postopkov in
- podkupnine, ki odločujoče vplivajo na sklenitev oziroma pridobitev posla, ameriško "graft".

Obe naštetni obliki podkupovanja sta načelno neetični, vendar je prva oblika deloma upravičena v nekaterih okoljih (zlasti v arabskih deželah), kjer je "pospeševanje" povsem legitimno in je brez podkupnine praktično nemogoče skleniti posel. Zato lahko visoki etični standardi in pomisleki zoper podkupovanje v teh deželah resno ogrozijo obstoj podjetja. V

drugih deželah pa podkupovanje nikakor ni sprejemljivo! To je posledica različnih vrednot in norm, s katerimi se managerji in podjetniki srečujejo v različnih deželah. Poslovneži se morajo v mednarodnem okolju vprašati, kakšna je situacija, ki jih sili v takšno ali drugačno etično izbiro – podkupovanje, da ali ne? Obstaja nevarnost, da se ne začne vse povprek podkupovati v tistih deželah, kjer je to nemoralno in v nasprotju z zakoni.

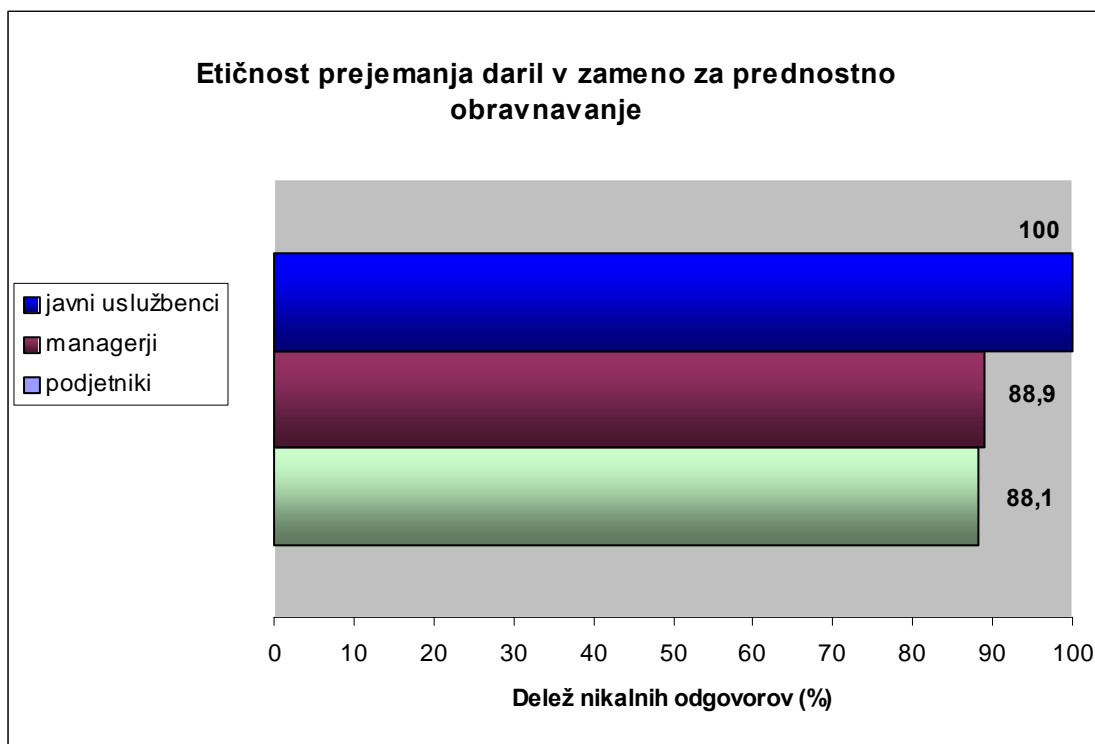
V gospodarstvu predstavljajo poseben problem tudi poslovna darila, pri katerih pogosto ni jasne meje med protokolom, ki se mu ni moč izogniti, in med podkupovanjem. Težko je določiti merila za ločevanje darila od podkupnine. Polajžer (1999: 55) navaja nekaj preprostih napotkov glede poslovnih daril:

- darilo nima omembe vredne materialne vrednosti po pravilih prejemnikovega okolja,
- darilo ni neposredno namenjeno sklenitvi ali izvajanju posla in ni nagrada zanj,
- darila obdarovanec ni zahteval kot pogoj za sklenitev posla,
- oseba je o darilu, ki ga je dala ali dobila, pripravljena javno spregovoriti.

8.4.15 Etičnost prejemanja daril v zameno za prednostno obravnavanje

Drugo vprašanje, ki se nanaša na podkupovanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec prejme darilo v zameno za prednostno obravnavanje?" Vsi javni uslužbenci so odgovorili, da jemanje podkupnine ni etično. V zadnjih letih se v medijih v Sloveniji veliko govori o etičnih standardih in podkupninah v javnem sektorju. Skoraj vse skupine javnih uslužbencev že imajo svoje etične kodekse. Tudi državni uslužbenci se zavedajo, da je prejemanje daril v zameno za prednostno obravnavanje ne samo neetično, temveč tudi kaznivo dejanje.

Tudi pri tem vprašanju je odstotek managerjev in podjetnikov nižji. 88,9 odstotkov managerjev meni, da prejemanje podkupnine za prednostno obravnavanje ni etično, odstotek podjetnikov je še nekoliko nižji in sicer 88,1 odstotkov. Iz slike 16 na naslednji strani je razvidno, da obstaja razlika med stališči javnih uslužbencev in managerji ter med stališči javnih uslužbencev in podjetniki. Primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 17,118$ pri $\alpha = 0,000$ in $m = 1$). Primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 18,647$ pri $\alpha = 0,000$ in $m = 1$).



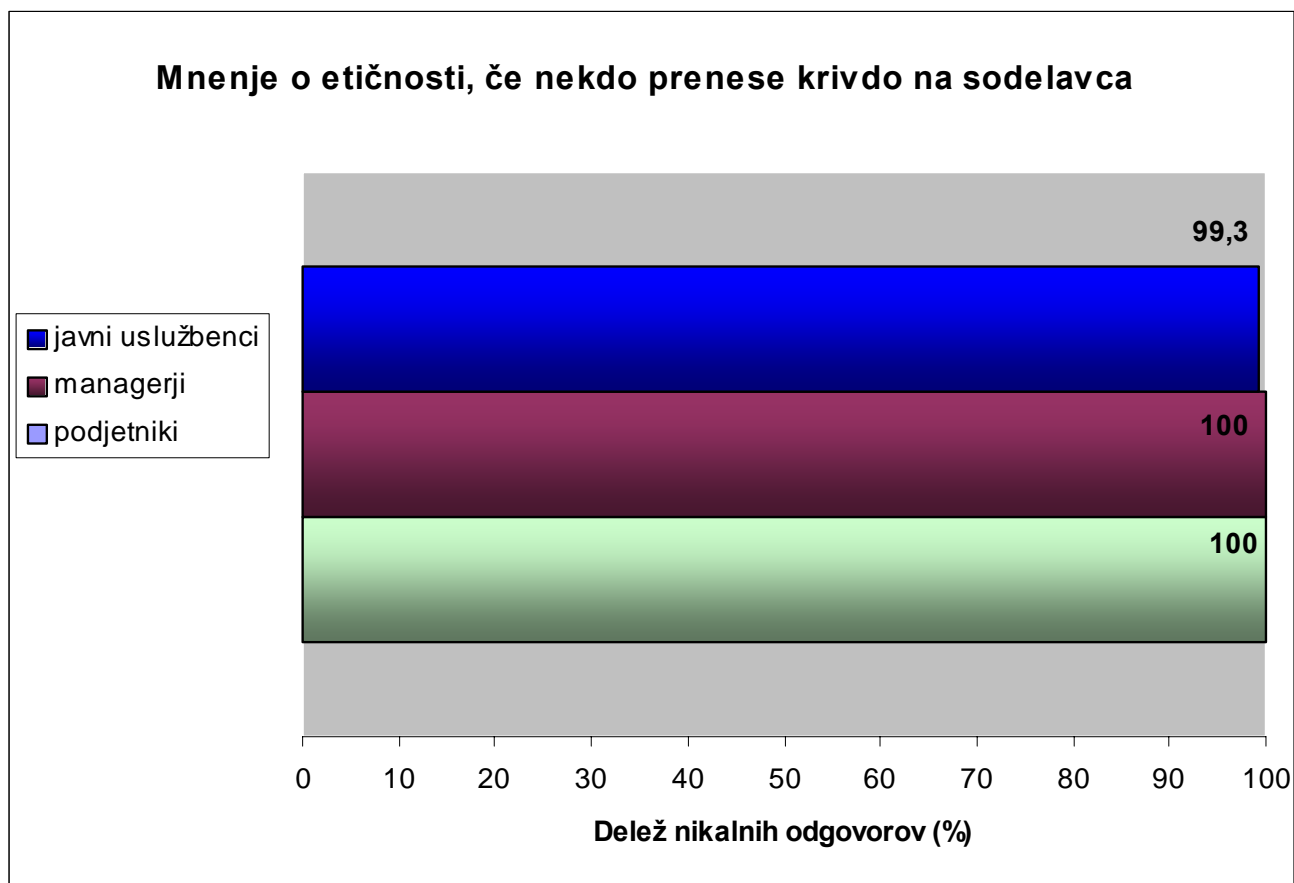
Slika 16. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih o etičnosti prejetanja daril v zameno za prednostno obravnavanje

V Sloveniji je bila leta 2002 izvedena javnomnenjska raziskava o stališčih državljanov Slovenije do korupcije. Vanjo je bilo vključenih 914 ljudi (Delo, 8. oktober 2002). Z vprašanjem, ali je verjetno, da bi moral posameznik ponuditi denar, darilo ali uslugo, da bi uradna oseba naredila nekaj, kar bi sicer morala po uradni dolžnosti, so poskušali ugotoviti, kje naj bi bila korupcija najbolj razširjena. Na prvo mesto so anketiranci postavili zdravnike, odvetnike in notarje. Potem so na vrsti inšpektorji, delavci občinskih uprav in upravnih enot, poslanci, uradniki na ministrstvih, policisti, učitelji in davčni uslužbenci. Vendar število osebnih izkušenj s korupcijo kaže, da se v dejanskem življenju ljudje z njo redko srečujejo. Kar 66 odstotkov vprašanih doslej ni imelo niti ene neposredne izkušnje s korupcijo.

Po navedbah vprašanih ima na njihovo mnenje o korupciji velik vpliv medijsko poročanje (32 odstotka vprašanih), osebne izkušnje pa ima le 19,7 odstotkov vprašanih. Analiza je pokazala, da kar 44,2 odstotka vprašanih meni, da podkupnine sprejema precej javnih uslužbencev, da jih sprejema le nekaj, meni 31,7 odstotkov vprašanih, da podkupnine sprejemajo skoraj vsi javni uslužbenci pa sodi 13,9 odstotkov vprašanih. Delež tistih, ki so prepričani, da skoraj noben javni uslužbenec ne sprejema podkupnine, pa je le 2,3 odstoten.

8.4.16 Etičnost prenosa krivde za napako na nedolžnega sodelavca

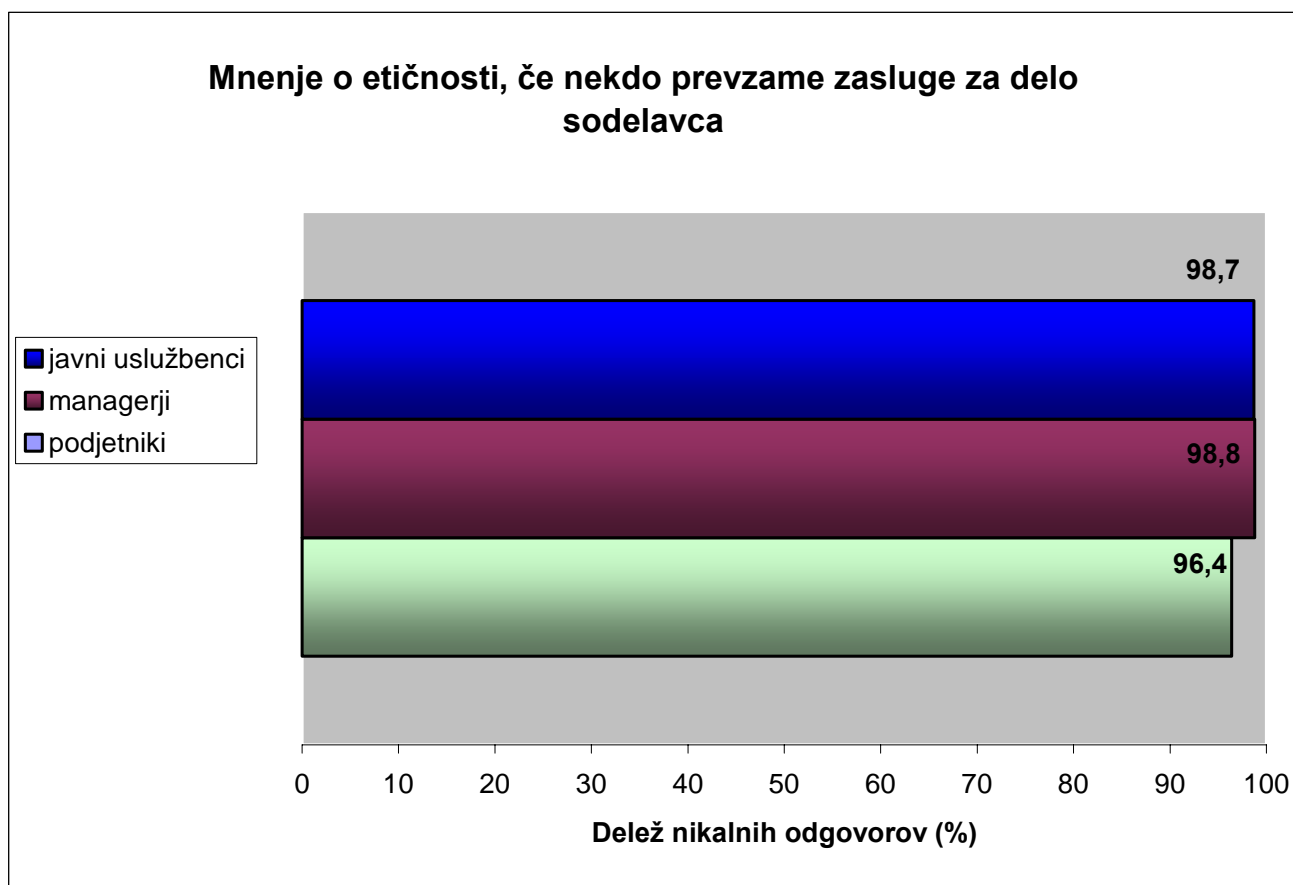
Vprašanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec prenese krivdo za napako na nedolžnega sodelavca?" Kar 99,3 odstotkov anketiranih javni uslužbencev je odgovorilo, da to ni etično.



Slika 17. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih etičnosti prenosa krivde za napako na nedolžnega sodelavca

Rezultati kažejo, da so tudi odstotki nikalnih odgovorov managerjev in podjetnikov zelo visoki, oboji 100 odstotni. Statistična testa ne pokažeta razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter med stališči javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 0$ pri $\alpha = 1$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 0$ pri $\alpha = 1$ in $m = 1$).

8.4.17 Etičnost prevzema zaslug za delo sodelavca



Slika 18. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih o etičnosti, če nekdo prevzame zasluge za delo sodelavca

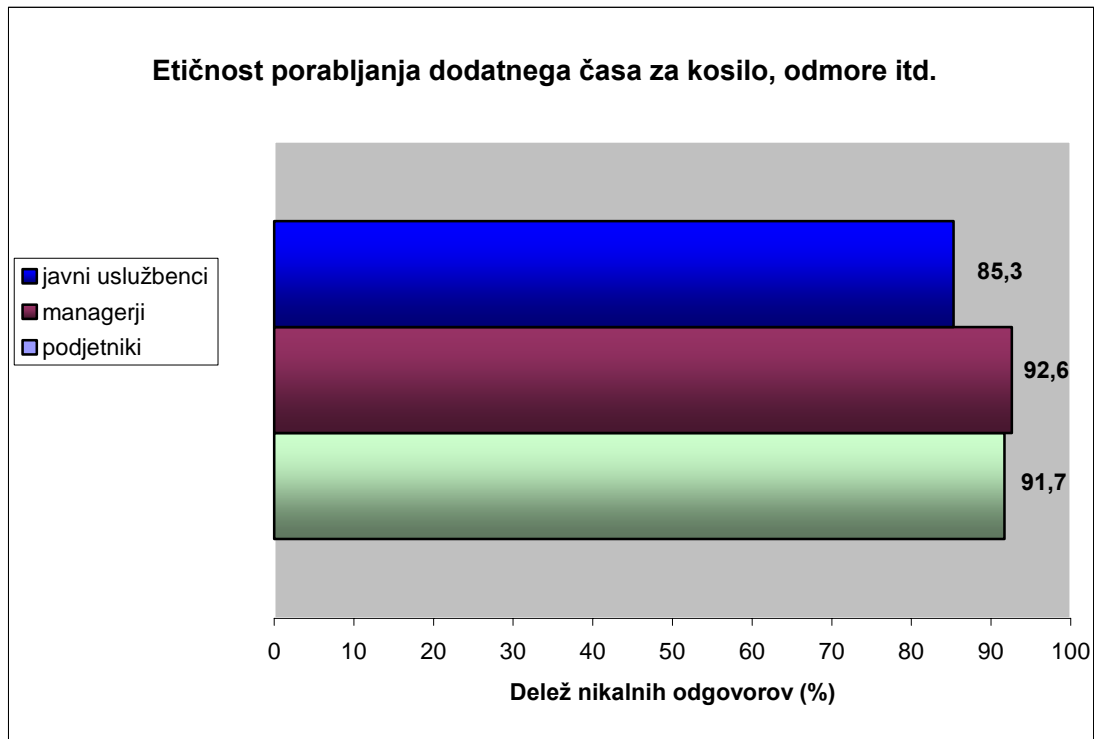
Vprašanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec prevzame zasluge za delo sodelavca?" Kar 98,7 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev je odgovorilo, da to ni etično.

Rezultati kažejo, da so odstotki nikalnih odgovorov managerjev in podjetnikov visoki. Statistična testa ne pokažeta razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 0,005$ pri $\alpha = 0,942$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže $\chi^2 = 1,290$ pri $\alpha = 0,256$ in $m = 1$).

Predvsem v visoko hirerarhičnih organizacijah, kot je državna uprava je značilno, da imajo delavci večkrat občutek, da nadrejeni prevzemajo zasluge za njihovo delo. Gledano z drugega vidika, pa je čedalje več delovnih procesov povezanih med seboj in rezultati so delo

sodelovanja več delavcev, ne samo enega delavca. Zato si ne more lastiti zaslug za uspešno opravljeno delo samo en delavec.

8.4.18 Etičnost porabljanja dodatnega časa za kosilo, odmore itd.



Slika 19. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih o etičnosti porabljanja dodatnega časa za kosilo, odmore itd.

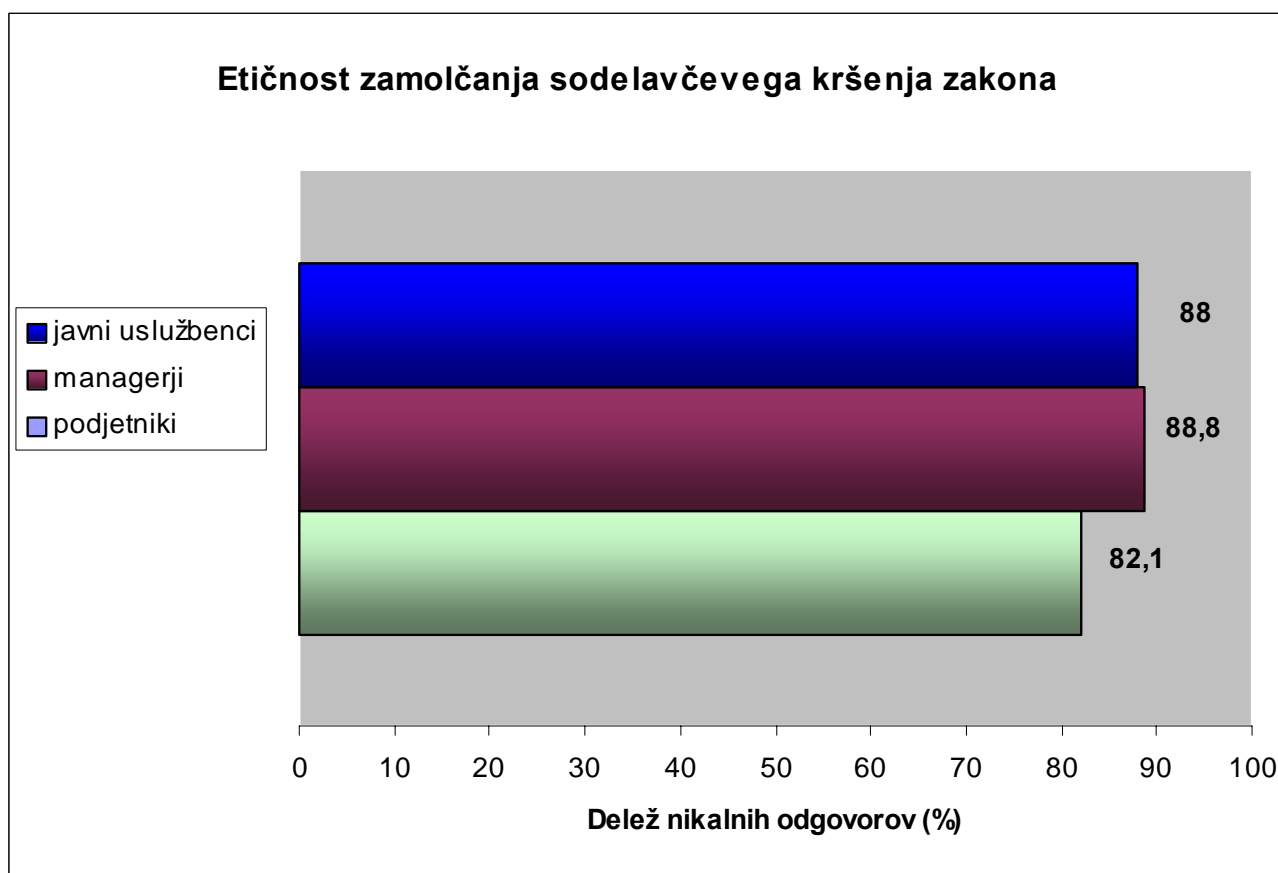
Vprašanje se je glasilo: "Je etično, če si javni uslužbenec vzame dodaten čas za kosilo, odmore oziroma predčasno zapusti delo?" Samo 85,3 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev je odgovorilo, da to ni etično.

Delež nikalnih odgovorov je višji pri managerjih in sicer 92,6 odstoten, pri podjetnikih pa je 91,7 odstotkov nikalnih odgovorov. Rezultati sicer kažejo nižji odstotek nikalnih odgovorov javnih uslužbencev, kot pa je delež nikalnih odgovorov managerjev in podjetnikov, vendar statistična testa ne pokažeta razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji

pokaže ($\chi^2 = 2,699$ pri $\alpha = 0,100$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 1,989$ pri $\alpha = 0,158$ in $m = 1$).

Javni uslužbenci so bolj tolerantni pri porabljanju dodatnega časa za kosilo, odmore in podobno. Menim, da je stališče javnih uslužbencev tako zato, ker pridejo obdobja, ko delavci zaradi obsežnega dela delajo preko delovnega časa, delajo tudi doma (primer: vključevanje v Evropsko unijo), pa se jim nadurno delo ne obračunava in ne plačuje. V obdobju, ko je delo manj obsežno pa si lahko "privoščijo" tudi daljša kosila in odmore.

8.4.19 Etičnost zamolčanja sodelavčevega kršenja zakona

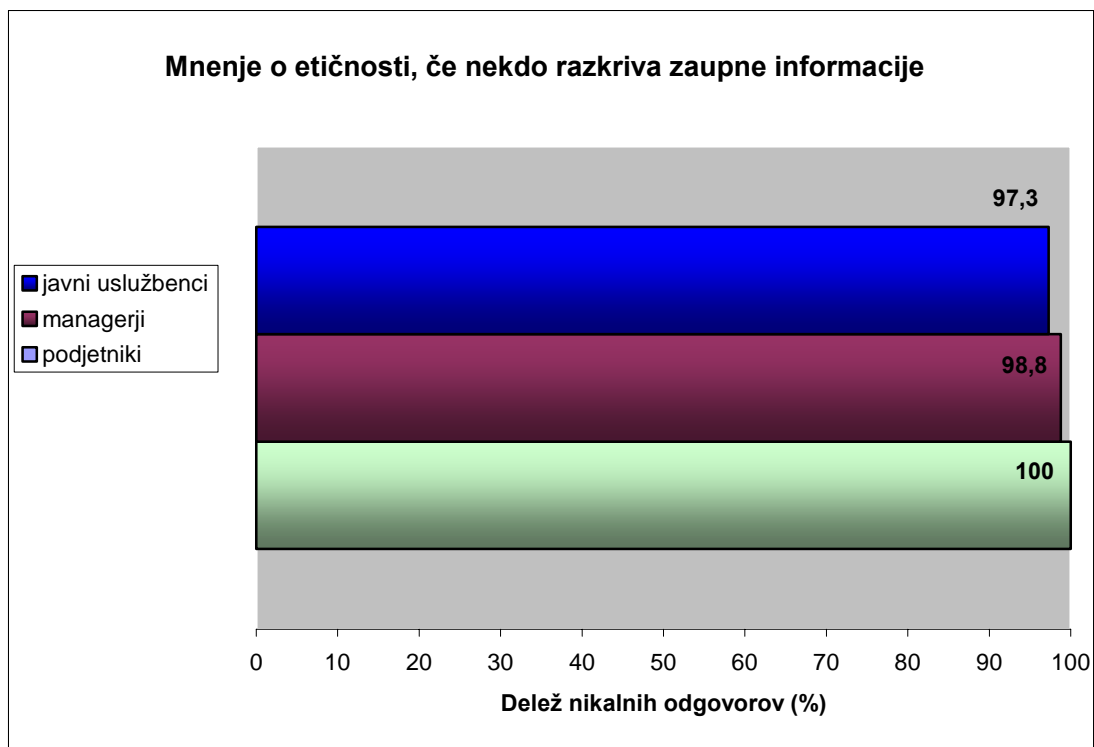


Slika 20. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih do etičnosti zamolčanja sodelavčevega kršenja zakona

Vprašanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec ne poroča o sodelavčevem kršenju zakona?" Samo 88 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev je odgovorilo, da to ni etično. Rezultati kažejo, da so odstotki nikalnih odgovorov managerjev nekoliko višji in sicer 88.8

odstotkov, delež nikalnih odgovorov podjetnikov pa je nižji in sicer samo 82,1 odstotkov. Statistična testa ne pokažeta razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 1,815$ pri $\alpha = 0,816$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 1,525$ pri $\alpha = 0,217$ in $m = 1$).

8.4.20 Etičnost razkrivanja zaupnih informacij



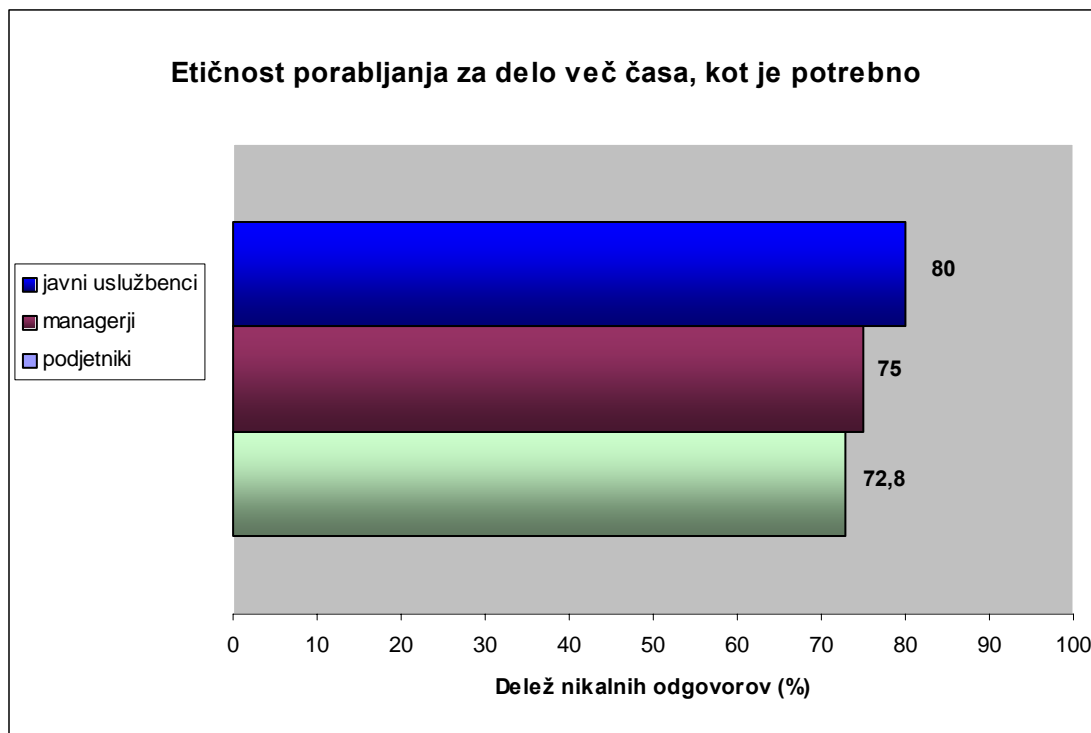
Slika 21. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih razkrivanja zaupnih informacij

Vprašanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec razkriva zaupne informacije izven svojega organa?" 97,3 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev je odgovorilo, da to ni etično. Rezultati kažejo, da so odstotki nikalnih odgovorov podjetnikov in managerjev še višji, vendar statistična testa ne pokažeta razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 0,527$ pri $\alpha = 0,468$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 2,279$ pri $\alpha = 0,131$ in $m = 1$).

Glede na svoje dolžnosti se javni uslužbenci pogosto zavedajo pomena informacij o zadevah, dejstvih in dogodkih in vedo, da so to zaupni podatki. Državni uslužbenci morajo pri delu upoštevati Zakon o tajnih podatkih in interne pravilnike, ki jim nalagajo skrbno ravnanje s tovrstnimi podatki, dokumenti in informacijami oziroma prepoveduje njihovo razkritje nepooblaščenim osebam. V državni upravi v Sloveniji deluje posebni urad za tajne podatke, ki skrbi za zakonodajo, izdajo dovoljenj za dostop do tajnih podatkov državnim uslužbencem in vsem tistim posameznikom in organizacijam, ki pri delu z državno upravo lahko pridejo v stik s tajnimi dokumenti oziroma podatki. Zakonska zaščita velja tudi za osebne podatke. Odgovori anketiranih javnih uslužbencev kažejo na to, da se le-ti zavedajo, da razkrivanje zaupnih podatkov, ni samo neetično, temveč tudi kaznivo dejanje.

Tudi iz odgovorov managerjev in podjetnikov je razvidno, da se zavedajo, da je razkrivanje notranjih informacij kaznivo dejanje. Poslovanje na podlagi notranjih informacij podjetja je opredeljeno kot izkoriščanje informacij, ki so neki osebi dostopne zaradi njene zaposlitve ali položaja in jih izve pred drugimi, za nakup ali prodajo vrednostnih papirjev oziroma posredovanje teh informacij nekemu drugemu.

8.4.21 Etičnost porabljanja za delo več časa, kot je potrebno



Slika 22. Deleži nikalnih odgovorov o stališčih glede porabljanja časa za delo, več kot je potrebno

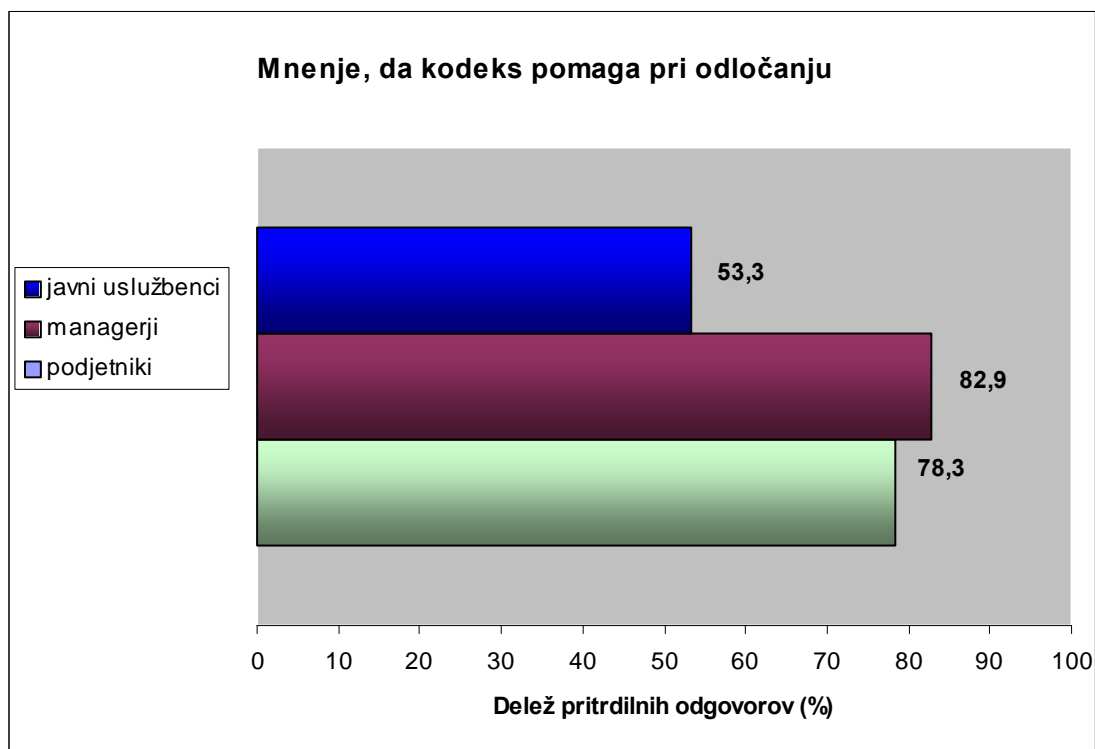
Vprašanje se je glasilo: "Je etično, če javni uslužbenec porabi za delo več časa kot je potrebno?" 80 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev je odgovorilo, da to ni etično. Rezultati kažejo, da so odstotki nikalnih odgovorov podjetnikov in managerjev nižji, vendar statistična testa ne pokažeta razlik med deleži nikalnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 0,604$ pri $\alpha = 0,437$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 1,674$ pri $\alpha = 0,196$ in $m = 1$).

Ne moremo reči, da javni uslužbenci nimajo spoštljivega odnosa do delovnega časa in občutka osebne odgovornosti. Koliko časa je sploh potrebno za določeno delo in kdaj se ga porabi preveč? Dela javnih uslužbencev največkrat ni mogoče normirati. V zadnjem času se vedno več strokovnjakov ukvarja tudi z merjenjem in normiranjem potrebnega časa za posamezne postopke. Nekatera dela v državni upravi so že normirana.

To velja tudi za managerje in podjetnike. Njihovega dela ni enostavno normirati, vendar se uspešnost in učinkovitost odraža v rezultatih podjetja.

TRETJI SKLOP VPRAŠANJ – strinjanje glede trditev

8.4.22 Mnenje, da kodeks pomaga pri odločanju

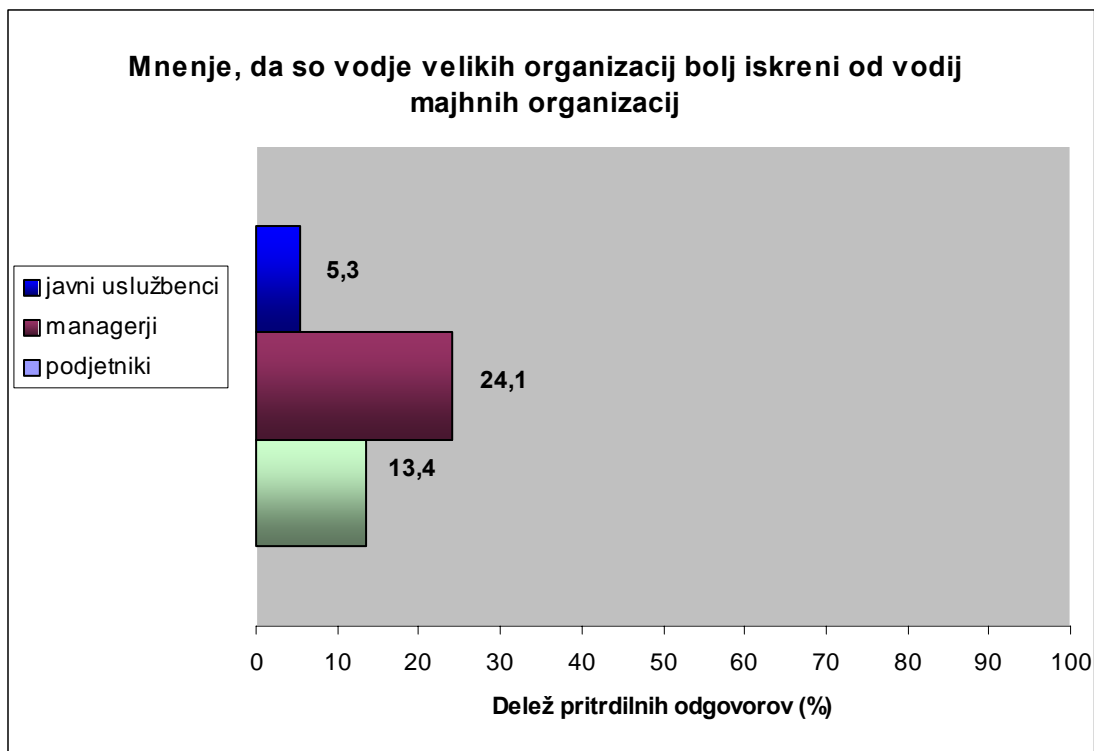


Slika 23. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da kodeks pomaga pri odločanju

S trditvijo, da "predpisani kodeks ravnanja javnih uslužbencev pomaga pri odločanju" se strinja polovica anketiranih javnih uslužbencev. Po našem mnenju rezultat kaže na to, da obstoječi kodeks etike ravnanja javnih uslužbencev ni dovolj dober, saj ne vsebuje zadosti elementov, ki bi jih javni uslužbenci lahko uporabili v primeru etičnih dilem. Menimo, da bi bilo kodeks potrebno dopolnjevati tako, da bi bil uporaben pri vsakodnevem delu javnih uslužbencev.

Zanimivo je, da so managerji in podjetniki s svojimi kodeksi bolj zadovoljni. Primerjava odgovorov javnih uslužbencev z managerji pokaže, da je statistična razlika pomembna ($\chi^2 = 18,160$ pri $\alpha = 0,000$ in $m = 1$), prav tako pa tudi primerjava odgovorov javnih uslužbencev s podjetniki pokaže pomembno razliko ($\chi^2 = 14,615$ pri $\alpha = 0,000$ in $m = 1$). To je razvidno tudi iz slike.

8.4.23 Iskrenost vodij velikih in majhnih organizacij



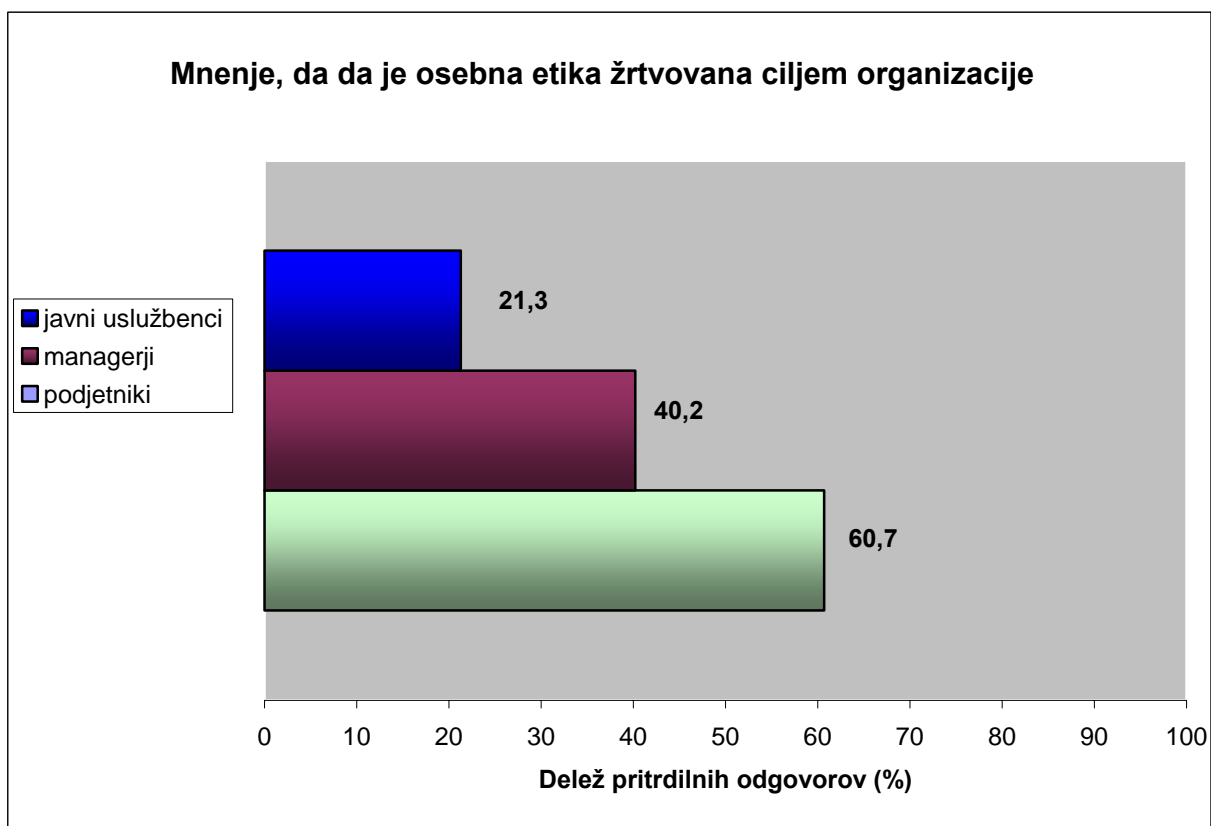
Slika 24. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da so vodje velikih organizacij bolj iskreni od vodij majhnih organizacij

Na trditev da so "predstojniki velikih upravnih organov bolj iskreni od predstojnikov malih upravnih organov" je pritrdilno odgovorilo samo 5,3 odstotkov javnih uslužbencev. Večina javnih uslužbencev meni, da razlike ni.

Četrtnina anketiranih managerjev pa meni, da obstajajo razlike med iskrenostjo vodij malih in velikih podjetij. Možno je, da rezultat izhaja iz predpostavke managerjev, da višje v hierarhiji kot so, bolj je vidno njihovo ravnanje in s tem vpliv na celotno organizacijo. Mogoče pa je

tudi rezultat povezovati z načinom kadrovanja. V velikih gospodarskih sistemih je način kadrovanja drugačen kot v državni upravi. Managerji menijo, da je iskrenost eden izmed kriterijev pri kadrovanju v velikih organizacijah, medtem ko javni uslužbenci menijo, da iskrenost ne vpliva na kadrovanje predstojnikov velikih organov. Razliki v deležih pritrdilnih odgovorov sta vidni na sliki 24, potrjujeta pa jo tudi statistična testa. Primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže, da je razlika pomembna ($\chi^2 = 18,160$ pri $\alpha = 0,000$ in $m = 1$), prav tako pa tudi primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže, da je razlika pomembna ($\chi^2 = 4,348$ pri $\alpha = 0,037$ in $m = 1$).

8.4.24 Žrtvovanje osebne etike ciljem organizacije



Slika 25. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da je osebna etika žrtvovana ciljem organizacije

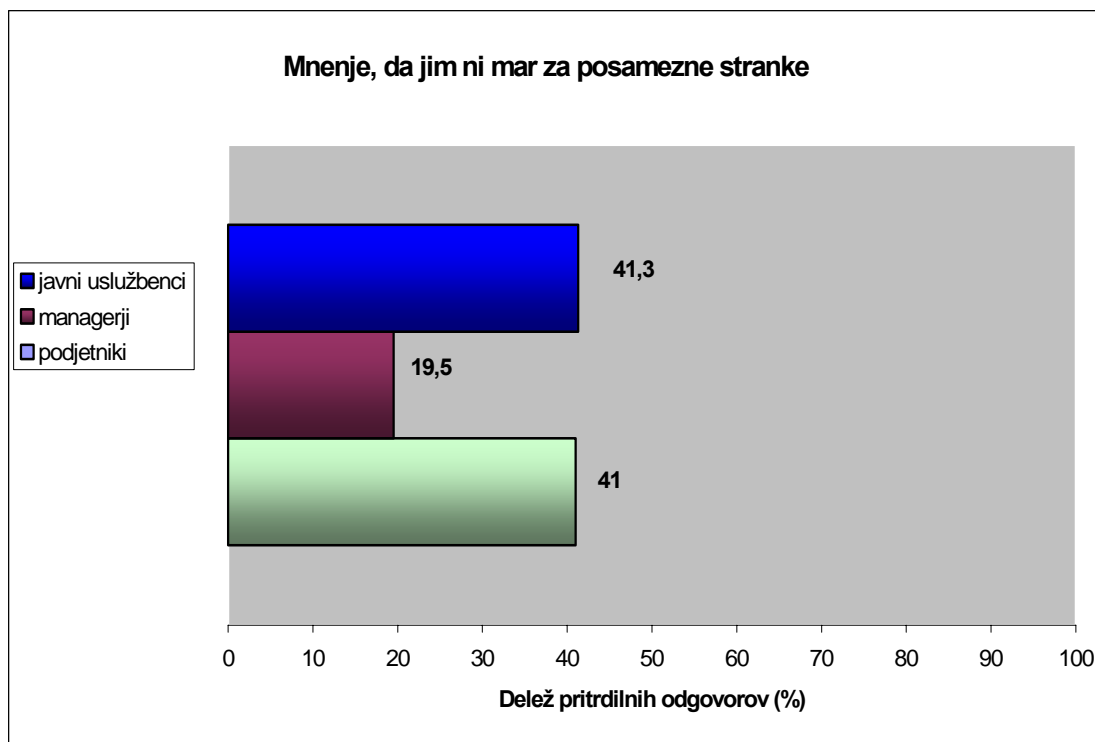
Samo 21,3 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev je pritrdilo trditvi, "cilji državne uprave so pomembnejši od osebne etike". Gre za to, da so cilji organizacij, v katerih delajo anketiranci, različni. Cilje državne uprave določa politika v okviru zakonodaje. Iz

organiziranosti državne uprave izhaja, da ne more, niti ne sme doseganje ciljev temeljiti na posamezniku. Za doseganje ciljev je vedno zadolžena skupina ljudi, na primer državni organ ali projektna skupina. Tako se pritisk na posameznega državnega uslužbenca zmanjša, s tem pa tudi možnost, da bi bil prisiljen žrtvovati osebno etiko za doseg ciljev organizacije. Zaradi vse večje preglednosti državne uprave, obstaja velika možnost, da neetično ravnanje posameznega državnega uslužbenca pride v javnost, s tem pa škoduje ugledu organizacije in državne uprave. Ugled državne uprave pa se neposredno odraža v javnem mnenju, kar pa je ključno za vladajoče politične stranke na naslednjih volitvah. Narava in obveznost dela državnih uslužbencev je, da svoje delo in odločitve dokumentirajo in arhivirajo. Tako je možno po več letih ali desetletjih preverjati etičnost dejanj in odločitev posameznikov. Večina javnih uslužbencev se zaveda, da bo lahko njegovo delo in njegove odločitve nekdo preverjal, presojal in ocenjeval po mnogih letih. Dokumenti in arhivi pa predstavljajo tudi močno politično orožje.

Običajno je pri podjetnikih ravno nasprotno. Cilji podjetnikov so običajno nasprotni, so rast in dobiček podjetja, pridobitev posla, preživetje (preživetje podjetja in s tem sebe in svoje družine). Za te cilje pa je mnogo podjetnikov pripravljeno, včasih pa tudi prisiljeno žrtvovati svojo osebno etiko. Večinoma njihovo delo ni dokumentirano, niti dostopno javnosti. Tudi javnost je do neetičnega ravnanja podjetnikov bolj tolerantna. Cilji managerjev so bolj kompleksni. Odgovorni so za rast in dobiček podjetja, skrbeti pa morajo tudi za ugled organizacije in svoj osebni ugled.

Statistična testa pokažeta razliko med deleži pritrdilnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 9,401$ pri $\alpha = 0,002$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = \infty$ pri $\alpha = 0,000$ in $m = 1$).

8.4.25 Mnenje, da delavcem ni mar za posamezne stranke



Slika 26. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da jim ni mar za posamezne stranke

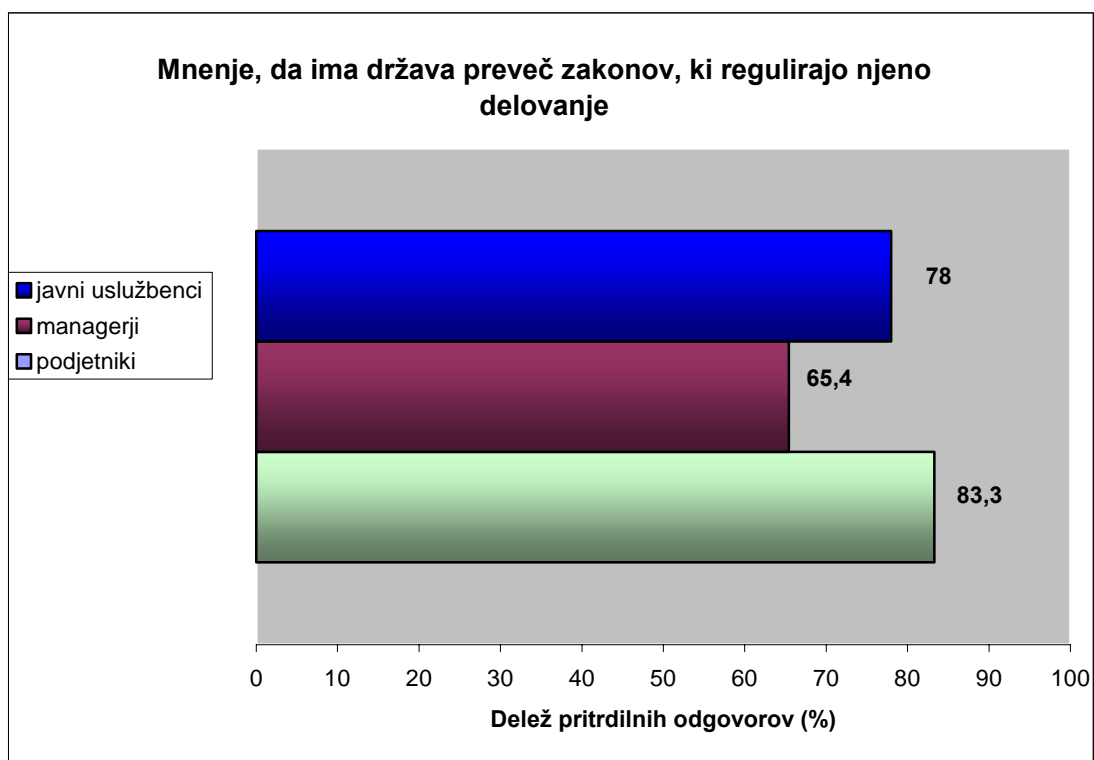
Vprašanje se je glasilo: "Ali se strinjate z naslednjo trditvijo? Upravnim organom večinoma ni mar za posamezne stranke." Trditev, ki je bila postavljena managerjem in podjetnikom se je razlikovala in se je glasila: "Večini podjetij ni mar za posamezne kupce." Managerji in podjetniki ocenjujejo odnos do strank oziroma do kupcev v podjetjih, medtem ko smo državnim uslužbencem postavili vprašanje, ki se nanaša na upravne organe.

Deleži anketirancev, ki so pritrdilno odgovorili na vprašanji so prikazani na sliki 26. Skrb za stranke je ena temeljnih nalog državne uprave. Rezultat pa kaže, kako državni uslužbenci ocenjujejo odnos organizacije v kateri delajo do strank. Istočasno ocenjujejo s tem tudi delo svojih sodelavcev in tudi sebe. Rezultat lahko ocenjujemo kot zaskrbljujoč, saj skoraj polovica anketiranih javnih uslužbencev meni, da upravnim organom ni mar za posamezne stranke. Mogoče pa je tudi, da so javni uslužbenci do sebe in svojih sodelavcev preveč kritični in si želijo, da bi upravni organi bolje izvajali svoje naloge.

Zanimiva je velika razlika pri deležu pritrdilnih odgovorov managerjev in podjetnikov. Podjetniki imajo bistveno slabše mnenje glede skrbi za stranke oziroma kupce v podjetjih. Mnenje Polajžerja (1999) je, da marsikateri od anketiranih podjetnikov obravnava kupce predvsem kot vir lastnega dobička in to opravičuje s frazo "saj večini podjetij v resnici ni mar za posamezne kupce", medtem ko zaslužek managerjev ni toliko odvisen od posameznih kupcev (vsaj kratkoročno ne), zato bolj skrbijo za dolgoročno zadovoljstvo kupcev in poslujejo manj tvegano.

Statistični test primerjave javnih uslužbencev z managerji pokaže pomembno razliko med njihovimi odgovori ($\chi^2 = 11,312$ pri $\alpha = 0,001$ in $m = 1$), medtem ko statistični test primerjave javnih uslužbencev s podjetniki ne pokaže razlike ($\chi^2 = 0,016$ pri $\alpha = 0,898$ in $m = 1$.)

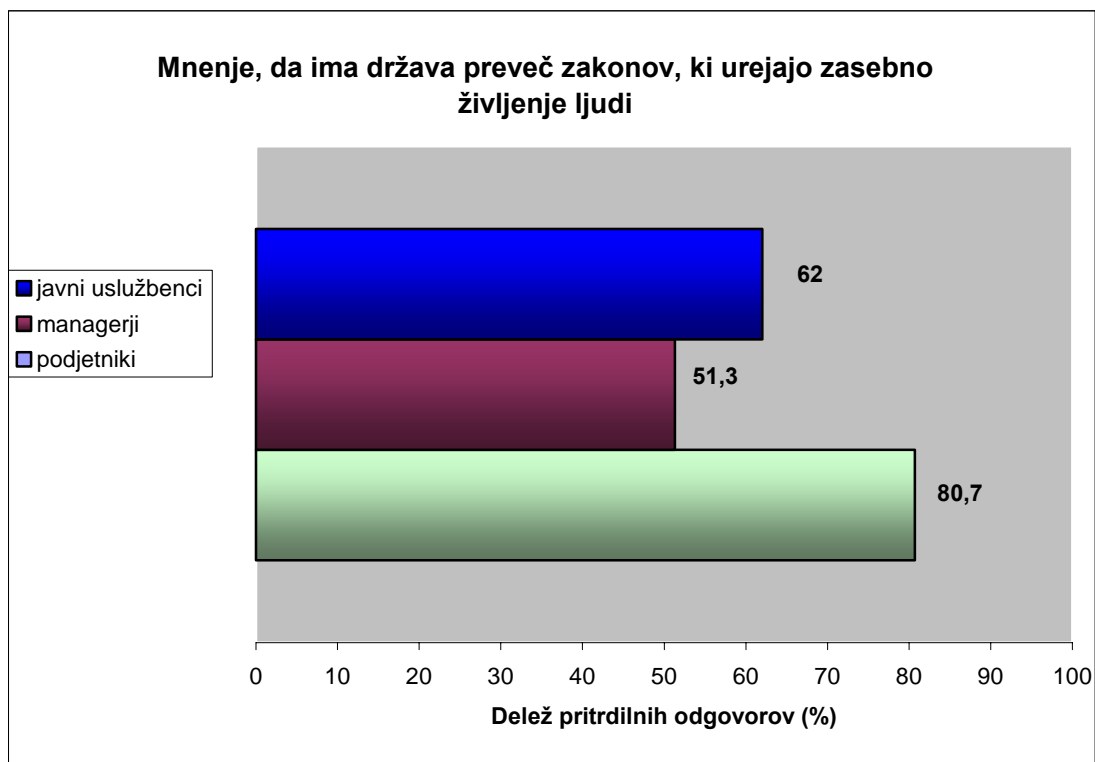
8.4.26 Država ima preveč zakonov - prvič



Slika 27. Deleži pritrdilnih odgovorov, da ima država preveč zakonov, ki regulirajo njeno delovanje

Na sliki 27 na prejšnji strani lahko vidimo, da več kot polovica anketiranih vseh treh proučevanih skupin meni, da ima država preveč zakonov za urejanje in reguliranje delovanja. Kar 78 odstotkov javnih uslužbencev meni, da ima država preveč zakonov, ki regulirajo delovanje države. Pri svojem delu imajo državni uslužbenci zelo malo diskrecijske pravice. Zanimivo je, da je delež pritrdilnih odgovorov managerjev nižji. 65,4 odstotkov anketiranih managerjev meni, da država preveč regulira njihovo delo. Možno je, da managerji manj občutijo omejevanje svojega dela z zakoni, saj jim pri načrtovanju in izvedbi njihovih aktivnosti in poslovnih podvigov pomagajo strokovnjaki za pravna in finančna vprašanja. V splošnem pa poseganje države v poslovanje najbolj moti podjetnike (83,3 odstotkov pritrdilnih odgovorov). To je razumljivo, saj je gonilna sila podjetnika prav v tem, da uresničuje poslovne priložnosti, ki jih sam spozna, skratka dela to kar sam hoče (seveda v okviru družbenih norm). Nič ni bolj duhamorno za podjetnika kot delati po navodilih in omejitvah nekoga drugega. Statistični test pokaže razliko med deleži pritrdilnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev, ne pokaže pa razlike med odgovori javnih uslužbencev in podjetnikov. Primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 4,036$ pri $\alpha = 0,045$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 0,954$ pri $\alpha = 0,329$ in $m = 1$). Naše stališče je, da ni toliko pomembno koliko zakonov ima država. Morajo pa biti takšni, da ne dopuščajo systemske možnosti za malverzacijo in nemoralo. Bolje je imeti manj zakonov, ki jih ljudje spoštujejo in izvajajo, kot veliko takih, ki jih ne.

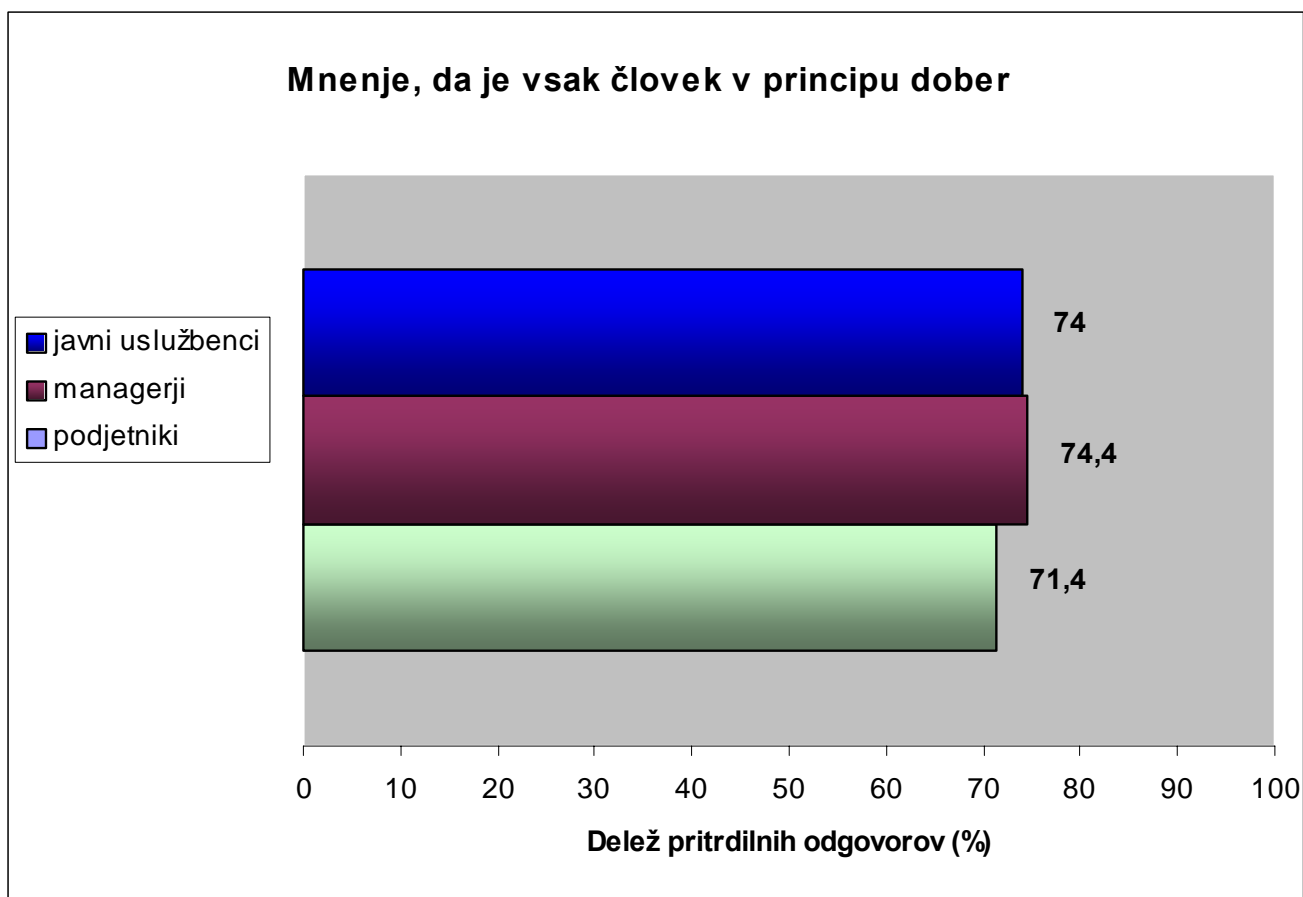
8.4.27 Država ima preveč zakonov - drugič



Slika 28. Deleži pritrdilnih odgovorov, da ima država preveč zakonov, ki urejajo zasebno življenje ljudi

Primerjava slike 28 s prejšnjo sliko nam pokaže, da so v vseh skupinah anketirancev deleži tistih, ki menijo, da država preveč posega v zasebno življenje ljudi, nekoliko manjši kot pri prejšnjem vprašanju, ki se je nanašalo na zakonsko urejanje poslovanja države in podjetij. Tudi pri tem vprašanju statistični test pokaže razliko med deleži pritrdilnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev, ne pokaže pa razlike med odgovori javnih uslužbencev in podjetnikov. Primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 7,906$ pri $\alpha = 0,005$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 0,519$ pri $\alpha = 0,472$ in $m = 1$). Prav tako poseganje države v zasebno življenje kot v poslovno, mnogo bolj moti podjetnike kot pa javne uslužbence in managerje. Verjetno zato, ker nimajo tako ločenega zasebnega in poslovnega življenja.

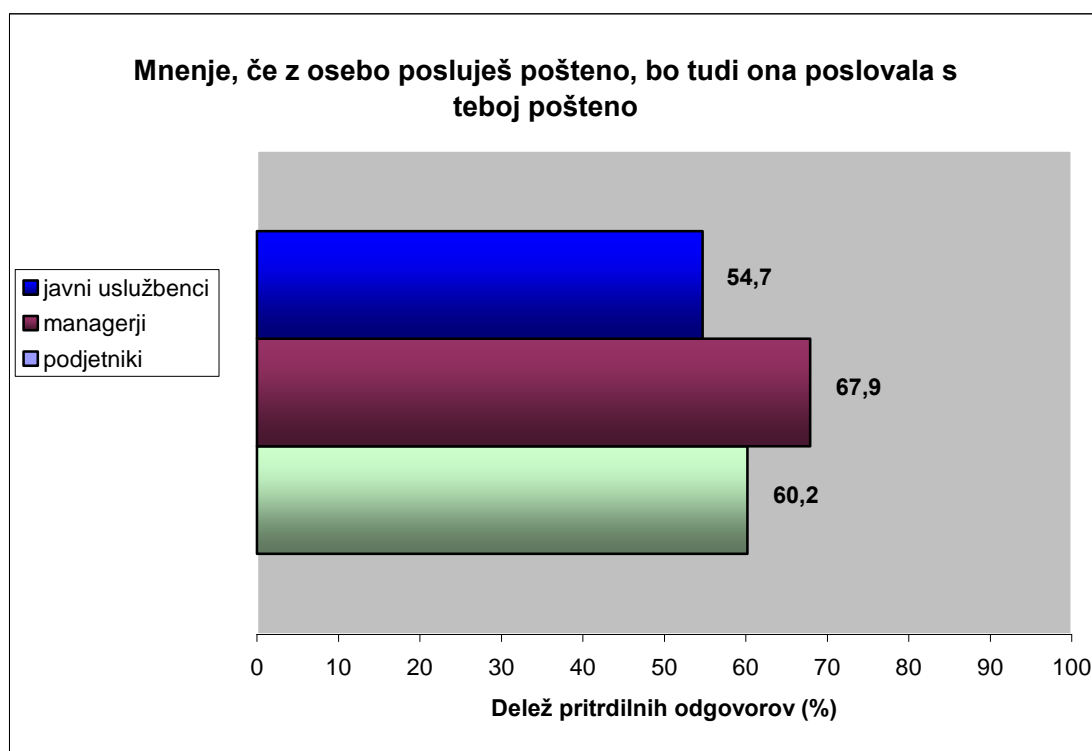
8.4.28 Vsak človek je v principu dober



Slika 29. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da je vsak človek v principu dober

Na trditev da "je vsak človek v principu dober" je pritrdilno odgovorilo 74 odstotkov javnih uslužbencev. Zanimivo je, da se deleži pritrdilnih odgovorov med anketiranimi javnimi uslužbenci, managerji in podjetniki ne razlikujejo. Statistična testa ne pokažeta razlik med deleži pritrdilnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev ter javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 0,004$ pri $\alpha = 0,948$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 0,181$ pri $\alpha = 0,671$ in $m = 1$).

8.4.29 Če si pošten do drugih, bodo tudi drugi do tebe



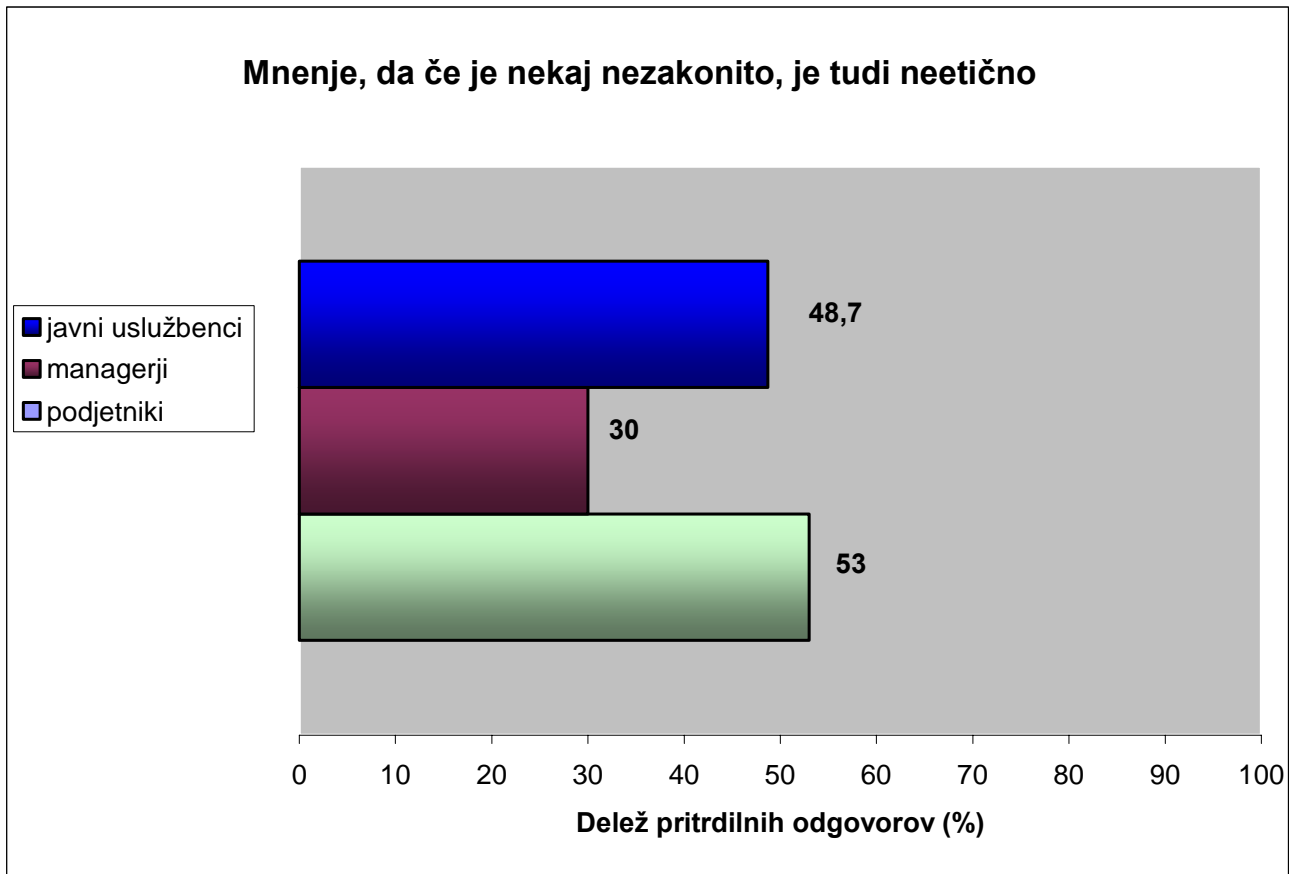
Slika 30. Deleži pritrdilnih odgovorov na trditev: "če z osebo posluješ pošteno, bo tudi ona poslovala s teboj pošteno"

Poštenost, poštenje (Sruk: 1986), povsem preprost, vsakomur razumljiv moralni pojem. Pošten ali nepošten je lahko človek do samega sebe, do soljudi, do družbe. Poštenost do sebe samega in do drugih se medsebojno pogojujeta. Takšna oseba, ki je poštena do sebe same, je ustrezno samokritična, ne laže sami sebi; trudi se, da bi se otresla iluzij, sprevrnjene, izkrivljene zavesti... Poštena do drugih je tedaj, če živi in deluje po običajnih in individualno-nravnih in socialno-nravnih vodilih: ljudi mora ljubiti tako kot samo sebe; drugemu naj bi ne storila nič takega, kar ne bi hotela, da bi drugi storil njej.

O vprašanju anketiranci verjetno razmišljajo na dva načina. Več kot polovico jih meni, da ima njihov način dela z drugo osebo vpliv na ravnanje druge osebe na anketiranca. Manj kot polovica anketirancev pa meni, da bo odnos druge osebe do njih vedno enak, ne glede na ravnanje anketiranca do druge osebe. Delež pritrdilnih odgovorov je pri managerjih nekoliko višji, kot pa pri odgovorih javnih uslužbencev in podjetnikov. Tudi statistični test pokaže razliko med deleži pritrdilnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev, ne pokaže pa

razlike med odgovori javnih uslužbencev in podjetnikov. Primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 4,084$ pri $\alpha = 0,043$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 0,803$ pri $\alpha = 0,370$ in $m = 1$).

8.4.30 Nezakonito je tudi neetično

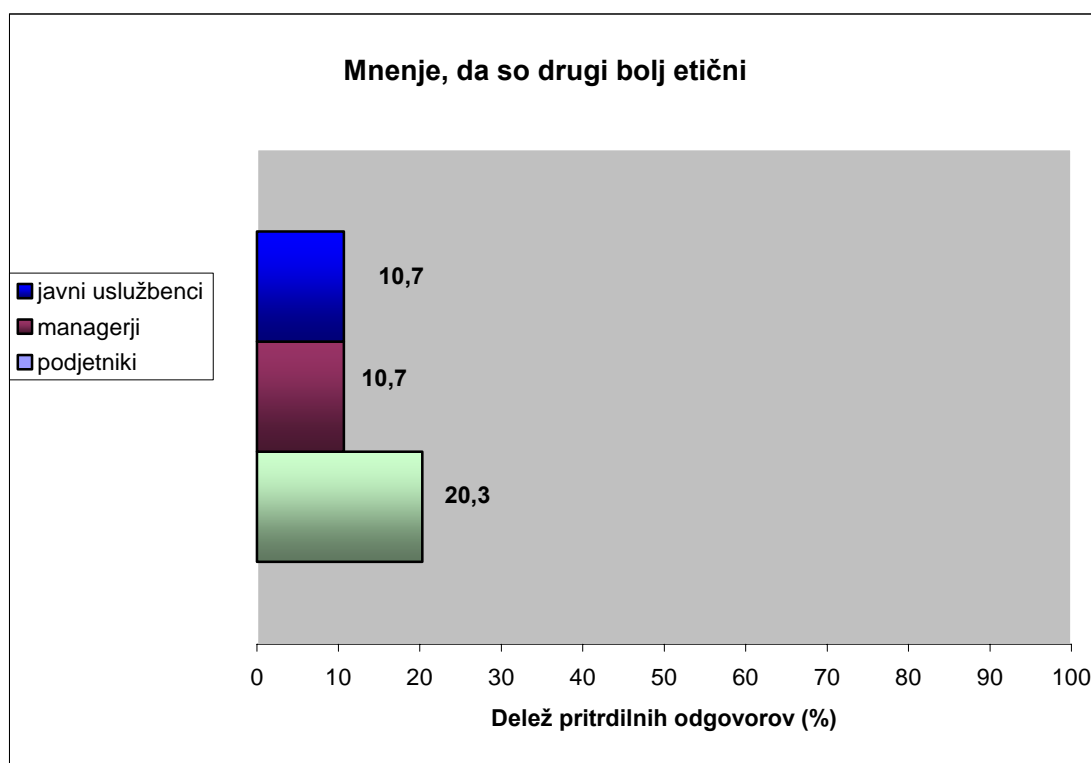


Slika 31. Deleži pritrdilnih odgovorov, na trditve: "če je nekaj nezakonito, potem je tudi neetično"

Slika 31 pokaže, kaj o povezavi med etiko in zakonom menijo anketiranci. Približno polovica anketiranih javnih uslužbencev in podjetnikov se strinja s trditvijo, da če je nekaj nezakonito, je tudi neetično. Samo 30 odstotkov managerjev meni, da kar je nezakonito, je tudi neetično. Statistični test pokaže razliko med deleži pritrdilnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev, ne pokaže pa razlike med odgovori javnih uslužbencev in podjetnikov. Primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 7,181$ pri $\alpha = 0,007$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 0,518$ pri $\alpha = 0,472$ in $m = 1$).

Ugotovili smo že, da zakoni lahko pomagajo pri etičnem odločanju, nikakor pa ne zadoščajo. Označujejo le minimalno raven etičnega obnašanja, pod katero se pravni sistem odzove, potrebe v družbi in poslovnem svetu pa zahtevajo od ljudi višje standarde. Etično ravnanje presega vse zakone, od posameznika zahteva, da prevzame osebno odgovornost pri razsojanju. Vprašanje je dvoumno. Kar je etično, tudi ni vedno zakonito. Lahko pomislimo, da je etični nivo managerjev bil celo nižji od etičnega nivoja zakonika pravnega sistema. Ni vedno rečeno, da je višji.

8.4.31 Primerjava svoje etičnosti z drugimi



Slika 32. Deleži pritrdilnih odgovorov o mnenju, da so drugi bolj etični kot sami

Na vprašanje "ali štejete povprečnega javnega uslužbenca za bolj ali manj etičnega od sebe" je samo 10,7 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev odgovorilo, da so drugi bolj etični kot sami. Stališče anketiranih kaže, da sebe uvrščajo med zelo etične. Tudi stališče managerjev je podobno, medtem ko je bil delež pritrdilnih odgovorov pri podjetnikih enkrat večji. Rezultati gredo v prid interpretaciji odgovorov na prejšnje vprašanje. Podjetniki se pri svojem ravnanju zavedajo etičnega oziroma neetičnega ravnanja pri svojem delu. Podjetniki imajo očitno bolj "umazano" vest, od malih davčnih utaj, do prepričevanj drugih kako dobre izdelke prodajajo.

Statistični test ne pokaže razlik med deleži pritrtilnih odgovorov javnih uslužbencev in managerjev, pokaže pa razliko med odgovori javnih uslužbencev in podjetnikov: primerjava javnih uslužbencev z managerji pokaže ($\chi^2 = 0,005$ pri $\alpha = 0,942$ in $m = 1$), primerjava javnih uslužbencev s podjetniki pokaže ($\chi^2 = 4,072$ pri $\alpha = 0,044$ in $m = 1$).

8.5 Glavne ugotovitve raziskave

Rezultati raziskave potrjujejo **hipotezo 1, da je odnos slovenskih državnih uslužbencev do etičnih vprašanj podoben kot odnos slovenskih managerjev in podjetnikov**. Ugotavljamo, da je na splošno odnos do etičnih vprašanj med navedenimi podoben, razlike se kažejo samo v določenih stališčih in sicer:

- pri vprašanju etičnosti uporabe storitev za osebne namene se kaže pomembna razlika med javnimi uslužbenci in managerji, prav tako pa tudi med javnimi uslužbenci in podjetniki. Po našem mnenju ta razlika izhaja predvsem iz lastninskih razmerij sredstev in organizacij v katerih delajo anketirani;
- razlika se kaže tudi pri stališčih o etičnosti obdarovanja nekoga v zameno za prednostno obravnavanje in pri stališčih o etičnosti prejemanja daril v zameno za prednostno obravnavanje. Primerjava anketiranih javnih uslužbencev z managerji in podjetniki v obeh primerih pokaže, da so pogledi na korupcijo v poslovnem svetu precej bolj liberalni in manj strogi kot pa v državni upravi;
- pomembna razlika med anketiranimi javnimi uslužbenci in managerji in podjetniki se kaže tudi v mnenju, ali kodeks pomaga pri odločanju. Managerji in podjetniki so s svojimi kodeksi precej bolj zadovoljni, kot pa javni uslužbenci. Samo 53,3 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev meni, da je obstoječi kodeks ravnanja javnih uslužbencev dovolj dober za reševanje etičnih dilem;
- razlika med javnimi uslužbenci in managerji ter podjetniki se kaže tudi pri mnenju, da je osebna etika žrtvovana ciljem organizacije. Samo ena petina anketiranih javnih uslužbencev meni, da so cilji državne uprave pomembnejši od osebne etike, medtem ko so managerji in podjetniki večkrat pripravljeni svojo etiko žrtvovati ciljem organizacije;

- zanimive so tudi razlike pri trditvi, da ima država preveč zakonov, ki regulirajo njeno delovanje in pri trditvi, da ima država preveč zakonov, ki urejajo zasebno življenje ljudi. Delež odgovorov javnih uslužbencev in podjetnikov je pri prvi trditvi podoben, razlikuje se delež odgovorov javnih uslužbencev in managerjev, pri drugi trditvi pa je ravno obratno, razlikuje se delež odgovorov javnih uslužbencev in managerjev, medtem ko je delež odgovorov javnih uslužbencev in podjetnikov podoben;
- razlika se kaže tudi pri stališču anketiranih javnih uslužbencev in podjetnikov na vprašanje ali je povprečni javni uslužbenec (podjetnik) bolj etičen kot pa oni sami. Anketirani podjetniki se namreč zavedajo svojega neetičnega ravnanja, zato jih je približno ena petina odgovorila, da so drugi bolj etični kot sami.

Razlike v nekaterih etičnih stališčih lahko pojasnimo z razlikami glavnih funkcij državnega uslužbenca, ki naj bi pri ravnanju z državljani deloval transparentno, javno, učinkovito, uspešno, odgovorno, pravično in nepristransko. Podjetnik naj bi iskal poslovne priložnosti, zagotavljal vire, upravljal lastno malo podjetje, medtem ko bi manager izvajal vodenje in upravljanje določenega, zaupanega mu procesa ali celotnega večjega podjetja. Ugotavljamo, da je profesionalna etika podrejena ciljem organizacije in da se cilji organizacij med seboj razlikujejo. Veliko je odvisno od vrste nalog oziroma dela ter standardov v posameznih poklicih. Etični standardi, ki se uveljavljajo v državni upravi, se razlikujejo od etičnih standardov, ki jih zasledujejo managerji oziroma podjetniki.

Ugotavljamo tudi, da se javni uslužbenci, ki delajo v državni upravi razlikujejo od managerjev in podjetnikov. Ljudje, ki delajo kariero v državni upravi so bolj naklonjeni sigurnim poslom, podjetniki in managerji pa tveganim poslom. Zaposleni v državni upravi imajo večji interes, da imajo moč in vpliv, podjetniki in managerji pa večji pridobitni interes. Razumljivo in logično je, da ljudje v primerih, ko imajo možnost izbire, izberejo take vrste poslov, ki so osnovni osebnim karakteristikam in prednostim. Etično vedenje ljudi v "profesiji" je "višje" kot pa etično vedenje običajne populacije.

Na podlagi rezultatov analize anketnih vprašalnikov lahko potrdimo tudi **hipotezo 2, da so slovenski državni uslužbenci seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, seznanjeni so z njegovo vsebino in ga uporabljajo v primeru etičnih dilem.** Pričakovali smo sicer manjše poznavanje kodeksa javnih uslužbencev, vendar so nas odgovori na anketna vprašanja presenetili v smislu, da je kar 72 odstotkov anketiranih državnih uslužbencev

odgovorilo, da so seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, 13 odstotkov anketirancev je odgovorilo, da so delno seznanjeni s kodeksom, samo 15 odstotkov anketirancev s kodeksom ni seznanjenih. V primeru etičnih dilem kodeks uporablja 43 odstotkov anketiranih javnih uslužbencev, 20 odstotkov kodeks uporablja delno, medtem ko ga 37 odstotkov ne uporablja v primeru etičnih dilem.

Odgovori anketiranih javnih uslužbencev jasno kažejo, da je etični kodeks v državni upravi potreben. Neprestano ga je potrebno dopolnjevati in prilagajati razmeram tako, da je uporaben v primeru etičnih dilem. Etični kodeks ne sme biti preveč abstrakten, vsebovati mora jasne rešitve in primere praktičnih situacij. Seveda pa v kodeks ni možno zapisati vseh situacij in pravil, zato je potrebno ves čas razpravljati o standardih in vrednotah javnih uslužbencev.

Hipotezo 3, da etično ravnanje uslužbencev v veliki meri določa etično ravnanje njihovih šefov, moramo zavrniti. Mnenje anketirancev je, da ni tako močne povezave med etičnostjo šefa in etičnostjo podrejenih delavcev. Približno polovica anketiranih javnih uslužbencev je "etično odvisna" od svojih šefov, približno polovica pa jih je avtonomnih. Ugotovljeno je bilo, da anketiranci, ki živijo v (izven)zakonski skupnosti in tisti, ki niso seznanjeni z etičnim kodeksom ali so mnenja, da je nivo etičnosti v državni upravi zelo nizek, so manj etično odvisni od svojih šefov oziroma so bolj avtonomni v etičnem obnašanju. Tisti pa, ki ne verjamejo v etiko v državni upravi in tisti, ki niso seznanjeni s tem, da etični kodeks obstaja, se sami avtonomno odločajo in po lastnem mnenju presojujejo kaj je prav in kaj ni.

Ugotavljamo, da je nivo etike v javni upravi zadovoljiv, vendar obstajajo še vedno široka senčna območja do koder še ni prišla komunikacija o etičnih načelih. Percepcija etike s strani uslužbencev je še vedno pod pričakovanji, posebej zaskrbljujoča pa je percepcija odnosov medijev do etičnih vprašanj v državni upravi. Na individualnem nivoju situacija ni kritična, vendar so opazne pomanjkljivosti na komunikacijski ravni, zaradi tega svetujemo ustanovitev pisarne za etična vprašanja, ki bi se ukvarjala z uveljavljanjem obstoječih etičnih kodeksov in skrbela za bolj pozitiven odnos javnega mnenja do etičnosti javnih uslužbencev. Potrebno je stalno izobraževanje in dopolnjevanje kodeksov, ki bi določali smernice razvoja in rešitve za posamezne dileme. Potrebno je tudi redno merjenje stališč javnih uslužbencev do etičnih vprašanj.

9 ZAKLJUČEK

Tradicionalna državna uprava, s hierarhičnimi odnosi med javnimi uslužbenci in državljani, se le počasi razvija v sodoben, profesionalen in transparenten sistem, katerega izključni namen naj bo zgledno upravno servisiranje prebivalcev Republike Slovenije.

Državna uprava je vedno bolj na očeh javnosti. Davkoplačevalci zahtevajo vedno boljše in hitrejše storitve, večjo učinkovitost in transparentnost. Etično delovanje državnih uslužbencev je v institucijah modernih demokratičnih družb, kamor se prišteva tudi Slovenija, čedalje bolj pomembno. Upravni delavci imajo pri svojem delu pomembno diskrecijsko moč, sodelujejo pri nadzoru nad javno porabo, komunicirajo z državljani in sooblikujejo javne politike. Strokovnost dela je premalo, etični kriteriji so ključni pri njihovi uporabi moči in pri kakovosti njihovega dela. Državni uslužbenci se morajo ravnati po etičnih in moralnih kriterijih svoje službe, ki imajo temelj v splošni človeški morali in etiki.

Predlogi za izboljšanje etičnosti v državni upravi

Na podlagi analize pisnih virov smo ugotovili, da je etika v državni upravi slabo raziskana. Precej bolj pogoste so raziskave na področju poslovne etike, etike v zdravstvu, sociali in podobno. Po svetu in tudi pri nas se vedno več govori o etiki v javni in državni upravi, empiričnih raziskav na to temo pa skoraj ni. Na področju etike v državni upravi bi bila potrebna **raziskava o tem, kaj o etiki državnih uslužbencev menijo uporabniki oziroma državljani.**

Šole, ki obravnavajo etiko. Če hočemo delovati po etičnih načelih, je zelo pomembno, da se začne izobraževanje o etiki in etičnih načelih že v osnovni šoli in se potem nadaljuje na vseh stopnjah izobraževanja.

Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih o etiki. V državni upravi bi organizirali seminarje o etiki in njenem pomenu. Organizirali bi delavnice, ki bi se ukvarjale s problemi etičnosti na splošno in tudi s konkretnimi primeri. Z izobraževanjem bi zaposleni v državni upravi lažje dojeli pomen etike in mogoče tudi drugače (etično) ravnali v konkretnih primerih.

Potrebna bi bila **etična pisarna oziroma služba, ki bi se ukvarjala z etičnimi vprašanji**. Skrbela bi za višjo raven etike v državni upravi, dajala smernice za reševanje etičnih dilem, izobraževala uslužbence državne uprave o etiki. Poleg izobraževanja, vzgajanja, šolanja, bi etična pisarna izdajala tudi razne publikacije na temo profesionalnih standardov in etike v javni upravi. Skrbela bi za razvoj in uvajanje etičnega kodeksa ter kaznovala državne uslužbence obtožene kršitev etičnih načel. Z dvigom etičnih standardov v državni upravi bi se povečalo tudi zaupanje javnosti v vlado.

Svetovalci za etična vprašanja. Nanje bi se obračali delavci zaposleni v državni upravi v primeru etičnih dilem. Svetovalci bi pomagali pri konkretnih etičnih odločitvah. Nekdo, ki ni neposredno vpleten in je nepristranski, lahko v konkretnem primeru lažje razmisli kaj je etično in kaj ne. Potrebno pa je zagotoviti anonimnost in varnost posameznika, ki poišče pomoč pri svetovalcu.

Uveljavljanje in nenehno dopolnjevanje etičnega kodeksa v državni upravi. Eden izmed pomembnih instrumentov za izboljšanje etičnosti v državni upravi je zagotovo etični kodeks. Še posebej bo kodeks učinkovit v primeru, če bodo pri njegovem nastanku in dopolnjevanju sodelovali sami delavci v državni upravi. Razvoj in izboljševanje etičnega kodeksa mora biti stalni proces. Etični kodeks ne sme biti preveč abstrakten, vsebovati mora jasne rešitve in pravila. V kodeksu morajo biti predvidene tudi sankcije.

Seveda pa etični kodeks ni potreben samo za delavce državne uprave, potreben je za vse delavce, uslužbence ali uradnike, ki opravljajo dejavnosti državne in lokalne uprave, strokovne podpore izvrševanja javnih funkcij in javne službe, ki se zagotavljajo in financirajo iz javnih sredstev ter ne delujejo po tržnih principih.

Razkrivanje neetičnih dejanj. O razkrivanju neetičnih dejanj govorimo kadar nekdo od zaposlenih prijavi ustrezni organizaciji ali medijem neetično ravnanje v organizaciji oziroma državni upravi. Pri nas je razkrivanje neetičnih ravnanj še relativno redek pojav. Osebo, ki razkrije neetično ravnanje pogosto dojemajo kot nelojalno. Zaradi prijave ima pogosto več problemov, kot pa oseba, ki ravna neetično.

VIRI

Bostič, Alojz, Košir, Matej, Rajh Vekoslav (1997): *Etika upravnega dela*. Paco d.o.o., Ljubljana.

Bowman, S. James (1990): *Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators*. Public Administration Review, Vol. 50, No. 3, str. 345-353.

Bowman, S. James in Williams, L. Russell (1997): *Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope*. Public Administration Review, Vol. 57, No. 6, str. 517-526.

Brezovšek, Marjan (1998): *Modernizacija (evropeizacija) državne uprave v Sloveniji. Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*. Slovensko politološko društvo, str. 135-146, Ljubljana.

Brezovšek, Marjan (2000): *Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa*, 2, str. 264-278.

Brezovšek, Marjan, ur. (1997): *Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji*. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.

Brezovšek, Marjan (2004): *Upravna kultura med preteklostjo in prihodnostjo*. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro, ur. *Upravna kultura*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Brezovšek, Marjan (2004): *Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi*. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro, ur. *Upravna kultura*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Bučar, Bojko, Šabič, Zlatko, Brglez, Milan (2000): *Navodila za pisanje - Seminarske naloge in diplomska dela*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Creswell, W. John (1994): *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.

Čurin, Radovič Suzana (1998): *Profesionalna etika v upravi*. Upravna akademija MNZ, Ljubljana.

Darrell, L. Pugh (1991): *The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration*. V: Bowman, James S., ur. *Ethical frontiers in public management: seeking new strategies for resolving ethical dilemmas*. Oxford: Jossey – Bass Publishers, San Francisco.

Davis, G. B., Parker, C. A. (1979): *Writing the Doctoral Dissertation*. Woodbury, NY: Barron's Educational Series.

Demmke, Christoph (2004): *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*. European Institute of Public Administration, Maastricht.

Dobel, J. Patrick (1990): *Integrity in the Public Service*. Public Administration Review, Vol. 50, No. 3, str. 354-366.

- Dobovšek, Bojan (2000): *Preprečevanje korupcije v državni upravi*. Podjetje in delo, Gospodarski vestnik, d.d., Ljubljana.
- Dolenc, Anton (1993): *Medicinska etika in deontologija*. Založba Tangram, Ljubljana.
- Frankena, K. William (1973): *Ethics*. Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- Frederickson, H. George, ur. (1993): *Ethics and Public Administration*. M. E. Sharpe, Inc., New York.
- Fromm, Erich (2002): *Človek za sebe. Psihološka raziskava etike*. Založba Amalietti & Amalietti, Ljubljana.
- Gardner, Howard (1995): *Razsežnosti uma, teorija o več inteligencah*. Tangram, Ljubljana.
- Gilman, C. Stuart, Lewis, W. Carol (1996): *Public Service Ethics: A Global Dialogue*. Public Administration Review, Vol. 56, No. 6, str. 517-524.
- Glas, Miroslav (1997): *Poslovna etika v Sloveniji: kako slabo je z njo?* Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Glas, Miroslav (2000): *Etika in podjetniki: mednarodna primerjalna raziskava*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Haček, Miro (2004): *Dihotomija uprava – politika: odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v slovenski javni upravi – doktorska disertacija*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Jelovac, Dejan (1998): *Poslovna etika*. Študentska organizacija Univerze, Ljubljana.
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. (Uradni list Republike Slovenije, št. 8/2001).
- Korade, Purg, Štefka (2003): *Javni uslužbenci: Uradniški svet – sestava in pristojnosti*. V: *Pravna praksa*, 33, str. 7-9. Gospodarski vestnik, d.o.o., Ljubljana.
- Kovač, Edvard (2000): *Oddaljena bližina*. Mladinska knjiga, Ljubljana.
- Macintyre, C. Alasdair (1993): *Kratka zgodovina etike*. ZPS d.o.o., Ljubljana.
- Menzel, C. Donald (1997): *Teaching Ethics and Values in Public Administration: Are We Making a Difference?*. Public Administration Review, Vol. 57, No. 3, str. 224-230.
- Menzel, C. Donald (1998): *Issues and Challenges Facing Public Managers*. Public Administration Review, Vol. 58, No. 5, str. 445-452.
- Milčinski, Janez (1982): *Medicinska etika in deontologija*. DDU Univerzum, Ljubljana.
- Moore, George, Edward (2000): *Principia Ethica*. Študentska založba, Ljubljana.
- Musek, Janek (2000): *Nova psihološka teorija vrednot*. Inštitut za psihologijo osebnosti Educy, Ljubljana.

- Perenič, Anton (2002): *Uvod v pravo*. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana.
- Plaznik, Aneta (2002): *Plačni sistem v javni upravi*. V: Ferfila, Bogomil. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Polajžer, Ivan (1999): *Analiza razlik v etičnih stališčih managerjev in podjetnikov v Sloveniji: magistrsko delo*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Pusić, Eugen (1985): *Upravni sistemi I*. Pravni fakultet Zagreb, Zagreb.
- Pusić, Eugen (1995): *Upravna znanost*. Naklada Naprijed, Zagreb.
- Ragin, C. Charles (1994): *Constructing Social Research*. Pine Forge Press, California.
- Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji* (2004): Uradni list Republike Slovenije, številka 85/2004.
- Rakočević, Slobodan, Bekeš, Peter (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Časopisni zavod uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Roberts, R. N. in Doss, M. T. (1992): *Public Service and Private Hospitality: A Case Study in Federal Conflict-of-Interest Reform*. *Public Administration Review*, 3, str. 260-270.
- Sells, Benjamin (1997): *Duša zakona*. Vodnikova založba, Ljubljana.
- Smith, W. Robert (2003): *Corporate Ethics Officers And Government Ethics Administrators*. *Administration & Society*, Vol. 34, No. 6, 632-652.
- Sruk, Vlado (1986): *Leksikon morala in etika*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Stres, Anton (1999): *Etika ali filozofija morale*. Družina d.o.o., Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (1998): *Slovenska javna uprava v socializmu in v tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije*. *Podjetje in delo*, 6-7, str. 1070-1080.
- Švajncer, Marija (1995): *Etika I*. Educa, Nova Gorica.
- Tavčar, I. Mitja (2002): *Strateški management. Učbenik za podiplomski študij*. Koper: Visoka šola za management v Kopru. Ekonomska-poslovna fakulteta, Inštitut za razvoj managementa, Maribor.
- Thompson, F. Dennis (1992): *Paradoxes of Government Ethics: Public Administration Review*, Vol. 52, No. 3, str. 254-259.
- Tierney, P. Elizabeth (1997): *O poslovni etiki*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Toplak, Ludvik. ur. (1996): *Profesionalna etika pri delu z ljudmi*. Inštitut Antona Trstenjaka, Ljubljana.
- Toš, Niko (2004): *Raziskava: slovensko javno mnenje. Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Slovenije. Razgovor 2, O vrednotah*. Urad predsednika republike, Ljubljana.

Trstenjak, Anton (1991): *Za človeka gre, izbrana razmišljanja*. Založba Obzorja, Maribor.

Ustava Republike Slovenije. (Uradni list Republike Slovenije/I, št. 33/91).

Vahčič, Aleš (2000): V: Glas, Miroslav, Pšeničny, Viljem, ur. *Podjetništvo - izziv za 21. stoletje*. GEA College PIC, Ljubljana.

Videtič, Jernej, Senčar, Igor, ur. (1994): *Slovenija vrednote in prihodnost*. Študentska organizacija Univerze v Ljubljani, Ljubljana.

Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana.

Virant, Gregor (2004): *Prenos nalog javne uprave na nedržavne organizacije – primerjalni in teoretični okviri*. V: *Podjetje in delo 6-7/2004*. GV Založba, Ljubljana.

Wart, V. Montgomery (1996): *The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector: Public Administration Review*, Vol. 56, No. 6, str. 525-533.

Zakon o državni upravi. Uradno prečiščeno besedilo (Uradni list Republike Slovenije, št. 24/2005).

Zakon o javnih uslužbencih. (Uradni list Republike Slovenije, št. 56/2002, 75/2005).

Zupančič, M. Boštjan (1990): *Pravo in prav*. Cankarjeva založba, Ljubljana.

Žagar, Katarina (2004): *Etika v političnem upravljanju s posebnim poudarkom na delovanju parlamentov*: doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Žižek, Jan (2000): V: Glas, Miroslav, Pšeničny, Viljem, ur. *Podjetništvo - izziv za 21. stoletje*. GEA College PIC, Ljubljana.

ELEKTRONSKI VIRI

Australian National University (2000): *Strategic Direction*,
<http://www.anu.edu.au/finance/purchasing/policy/strategy.htm>, 22. 3. 2000.

Council of Europe (2001): *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials*,
[http://www.greco.coe.int/docs/other/RecCM\(2000\)10E.pdf](http://www.greco.coe.int/docs/other/RecCM(2000)10E.pdf), 9. 11. 2005.

Društvo mladih raziskovalcev Slovenije (1998): *Kodeks etike podiplomskih študentov*,
<http://www.drustvo-dmrs.si/kodeks.html>, 28. 6. 2000.

Encyclopedia Britannica (1989): CD ROM, Encyclopedia Britannica, Inc., Chicago.

EUPAN (2004): *Main features of an Ethics Framework for the Public sector As proposed by the Dutch Presidency and adopted by the Directors General responsible for Public Administration in the members states and the institutions of the European Union in their 43rd Meeting in Maastricht (NL)*

http://www.eupan.org/cms/repository/document/Main%20features%20of%20an%20Ethics%20Framework%20for%20the%20Public%20sector_as%20adopted%2022.11.04.doc,
15. 3. 2005.

Evropska Unija (2004): *Pogodba o Ustavi za Evropo*,
http://europa.eu.int/constitution/index_sl.htm, 16. 11. 2005.

Government of Alberta (1998): *Government revises code of conduct and ethics for Alberta public service*, <http://www.gov.ab.ca/acn/199803/5995.html>, 22. 3. 2000.

Government of Canada (1994): *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*,
<http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe00002e.html>, 22. 3. 2000.

Ministro per la funzione pubblica (2000): *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*,
<http://www.giurdanella.it/mainf.php?id=3001>, 21. 10. 2001.

Ministrstvo za javno upravo (2004): *Etični kodeks Vlade Republike Slovenije*,
<http://mju.gov.si/index.php?id=194>, 9.11. 2005.

Ministrstvo za notranje zadeve (1992): *Kodeks policijske etike*,
<http://www.mnz.si/slo/mnz/kodeks.html>, 12. 4. 2000.

Nebraska City Management Association (1995): *ICMA Code of Ethics*,
<http://www.neblink.com/ncma/ethics/ethics.htm>, 22. 3. 2000.

OECD (1998): *Principles for Managing Ethics in the Public Service*,
<http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>, 9. 11. 2005.

OECD (2003): *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*,
<http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>, 9. 11. 2005.

Predsednik Republike Slovenije (2004): *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike*,
<http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf>, 21.8.2005

Saipan (2000): *Commonwealth of the Northern Mariana Islands*,
<http://www.opacnmi.com/ethics.html>, 22. 3. 2000.

SOMAM (2000): *State Code of Ethics for Government Service*,
http://www.snellville.com/opinions/ethics/code_of_ethics.htm, 22. 3. 2000.

State of Georgia (1968): *Code of Ethics for Government Service*,
<http://www.sos.state.ga.us/elections/code.htm>, 22. 3. 2000.

United States House of Representatives (1958): *Code of Ethics for Government Service*,
http://www.house.gov/ethicsreform/Appendix_Code_of_Ethics.html, 22. 3. 2000.

USOGE *Standards Of Ethical Conduct For Employees Of The Executive Branch*.
http://www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/oge_regs/5cfr2635.html, 10. 09. 2005.

Vlada Republike Slovenije (2004): *Kadrovsko poročilo za leto 2003*,
<http://www.gov.si/ksv/kpor03.htm>, 6. 1. 2006.

Vlada Republike Slovenije (2004): *Število zaposlenih v organih državne uprave od leta 2002*,
<http://www.gov.si/ksv/zap02etc.htm>, 20. 2. 2004.

PRILOGA – VPRAŠALNIK

ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO ETIČNIH VPRAŠANJ

Vprašalnik je del raziskave, namenjene etičnosti oziroma moralnosti odločitev javnih uslužbencev pri opravljanju javnih nalog v Sloveniji. Pravilnih in napačnih odgovorov ni. Zagotovljena je popolna anonimnost. Za uspeh projekta je Vaše mnenje zelo pomembno, zato Vas lepo prosim, da skrbno odgovorite na vsa vprašanja.

Prosim Vas, da izpolnite naslednje socio-demografske podatke (obkrožite oziroma dopolnite).

1. Vaša starost v letih:

- a) do 30
- b) od 31 do 40
- c) od 41 do 50
- d) nad 51

Spol:

- a) ženska
- b) moški

2 Kakšen je Vaš način življenja?

- Živite:
- a) sami
 - b) v (izven)zakonski skupnosti

Ali imate kaj otrok?

- a) da
- b) ne

3. Koliko časa že delate v državni upravi?

- a) do 5 let
- b) 5 do 15 let
- c) 15 let in več

4. Velikost organa državne uprave v katerem delate (po številu zaposlenih):

- a) do 10
- b) 11 do 50
- c) 51 do 100
- d) 101 do 250
- e) 251 do 500
- f) 501 do 1000
- g) 1001 in več

5. Najvišja dokončana raven Vaše formalne izobrazbe je:

- a) nepopolna srednja izobrazba
- b) srednja izobrazba
- c) višja oziroma visoka izobrazba
- d) univerzitetna izobrazba
- e) podiplomska izobrazba
- f) drugo _____

6. Ste v šoli kdaj poslušali predmet etika ali moralna filozofija?

- a) da
- b) ne

Ste se kdaj udeležili krajšega seminarja o etiki na delovnem mestu?

- a) da
- b) ne

Prosim Vas, da odgovorite na naslednja vprašanja o etiki javnih uslužbencev v Sloveniji.

1. Ali menite, da je vprašanje etičnosti v državni upravi:

- a) zelo pomembno
- b) pomembno
- c) manj pomembno
- d) nepomembno

2. Kdo po Vašem mnenju s Sloveniji najbolj vpliva na etične standarde posameznikov?

Poskušajte rangirati najpomembnejše tri izbire tako, da na črto na desni strani ustreznega odgovora napišete številko 1 (najbolj pomembno), 2 (pomembno) ali 3 (manj pomembno); ostale možnosti pustite odprte.

- a) družina _____
- b) vodstvo podjetij _____
- c) državna uprava _____
- d) društva, poslovna združenja _____
- e) sredstva javnega obveščanja (RTV, časopisi...) _____
- f) šola _____
- g) cerkev _____
- h) drugi: _____

3. Ali ste seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev?

- a) da
- b) ne
- c) delno

4. Ali uporabljate kodeks v primeru etičnih dilem?

- a) da
- b) ne
- c) delno

5. Ali menite, da bi lahko s seminarjem oziroma predavanjem o etiki izboljšali etičnost ravnanja zaposlenih?

- a) da, vsekakor
- b) da, vendar v manjši meri
- c) to ne bi vplivalo
- d) to ni potrebno (smo že imeli, pa ni bilo nobenih rezultatov, ...)

6. Ali je ravnanje javnih uslužbencev danes bolj etično kot pred petimi leti?

- a) da
- b) ne
- c) enako
- d) ne vem

7. Ali menite, da je nivo etike v državni upravi:

- a) zelo visok
- b) visok
- c) nizek
- d) zelo nizek

8. Kako obravnavajo mediji etiko javnih uslužbencev?

- a) pozitivno
- b) negativno
- c) nevtrarno
- d) drugo _____

V naslednjih dveh skupinah vprašanj prosim označite v vsaki vrstici, ali je vaše mnenje "da" ali "ne".

	JE ETIČNO, ČE JAVNI USLUŽBENEC	DA	NE
1.	uporablja storitve državne uprave za osebno uporabo?		
2.	odtuji sredstva upravnih organov za osebno uporabo?		
3.	poneveri račun za stroške za več kot 10 % nad pravim zneskom?		
4.	poneveri račun za stroške za manj kot 10 % nad pravim zneskom?		
5.	izkorišča čas v državni upravi za osebne koriti in osebne zadeve?		
6.	obdaruje nekoga v zameno za prednostno obravnavanje?		
7.	prejme darilo v zameno za prednostno obravnavanje?		
8.	prenese krivdo za napako na nedolžnega sodelavca?		
9.	prevzame zasluge za delo sodelavca?		
10.	pokliče, ko zbolí, in prosi za prost dan?		
11.	si vzame dodaten čas za kosilo, odmore oz. predčasno zapusti delo?		
12.	ne poroča o sodelavčevem kršenju zakona?		
13.	razkriva zaupne informacije izven svojega organa?		
14.	porabi za delo več časa kot je potrebno?		

	SE STRINJATE Z NASLEDNJIMI TRDITVAMI ...	DA	NE
1.	Predpisani kodeks ravnanja javnih uslužbencev pomaga pri odločanju.		
2.	Predstojniki velikih upravnih organov so bolj iskreni od predstojnikov malih upravnih organov.		
3.	Cilji državne uprave so pomembnejši od osebne etike.		
4.	Upravnim organom večinoma ni mar za posamezne stranke.		
5.	Etika v državni upravi bi se morala zgledovati po poslovni etiki.		
6.	Javni uslužbenci se iskreno trudijo, da bi ugodili zahtevam strank.		
7.	Državna uprava ima preveč zakonov, ki regulirajo njeno poslovanje.		
8.	Država ima preveč zakonov, ki regulira moje življenje.		
9.	Vsak človek je v principu dober.		
10.	Če z osebo posluješ pošteno, bo tudi ona poslovala s teboj pošteno.		
11.	Če je nekaj nezakonito, potem je tudi neetično.		
12.	Etično ravnanje javnih uslužbencev je v veliki meri odvisno od etičnega ravnanja njihovih šefov.		
13.	Ali štejete povprečnega javnega uslužbenca za bolj ali manj etičnega od sebe?	bolj	manj