

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Miha Soršak

**Primerjava etičnosti delovanja javnih uslužbencev
na lokalni in državni ravni v Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Miha Soršak

Mentorica: doc. dr. Irena Bačlija

**Primerjava etičnosti delovanja javnih uslužbencev
na lokalni in državni ravni v Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

*Zahvaljujem se doc. dr. Ireni Bačliji za
strokovno pomoč pri izdelavi magistrskega dela.*

Hvala tudi staršema za podporo in potrpežljivost.

Primerjava etičnosti delovanja javnih uslužbencev na lokalni in državni ravni v Sloveniji

V magistrskem delu smo se ukvarjali s tematiko etike javnih uslužbencev na lokalni ravni, to je na ravni občin. Etika v javni upravi v zadnjih desetletjih pridobiva na pomembnosti, kar velja tudi za Slovenijo v obdobju po njeni osamosvojitvi. Temu navkljub pri nas še vedno primanjkuje študij, ki bi merile stanje etike v javni upravi, predvsem na lokalni ravni, zato je raziskovanje etičnosti delovanja uslužbencev občinskih uprav tudi osnovni namen pričujoče magistrske naloge. Pri tem smo izhajali iz predpostavke, da je lokalna raven najpomembnejša za uveljavljanje etičnih temeljev v javni upravi, saj naj bi se ti gradili od spodaj navzgor. V prvi vrsti nas je zanimal odnos lokalnih uslužbencev do etičnih vprašanj in njihova osebna moralna drža. Oboje smo merili z raziskavo v obliki ankete, ki smo jo izvedli v 27 različnih občinah po vsej Sloveniji. Pri njeni izvedbi smo se opirali na že obstoječo raziskavo na državni ravni, ki je ocenjevala etičnost delovanja uslužbencev državne uprave. Svoje rezultate smo v drugem delu empirične analize tudi primerjali z rezultati državne raziskave, s čimer smo dosegli dvoje: boljšo ovrednotenost in utemeljenost lastnih raziskovalnih rezultatov ter bolj celovit pogled na stanje etike v slovenski javni upravi.

Ključne besede: etika, morala, etični kodeks, javna uprava, javni uslužbenci

Comparison of ethical conduct of civil servants on a local and national level in Slovenia

In our master's work we dealt with the subject ethics of civil servants on a local level; that is on a level of municipalities. Ethics in public administration is gaining recognition in the last few decades. This applies also to Slovenia after its independence. Still there is a lack of studies that measure the condition of ethics in public administration, especially on a local level. Therefore ethical behavior of employees in public administration is the basic concept of research in my master's work. We assumed that the local level is of most importance for establishing ethical foundations in public administration, as they are supposed to be built from bottom to top. Our first interest was the attitude of local employees towards ethical questions and their personal moral grounds. Both were measured by a survey, conducted in 27 different municipalities across Slovenia. We based on a previously conducted research on a national level that was evaluating ethic behavior of employees in public administration on a state level. Our results on a local level were compared to the national results in the second, empirical part. By doing that we achieved two goals: to substantiate and evaluate gathered results and to obtain a more holistic overview of the state of ethics in Slovenian public administration.

Key words: ethics, morals, ethical code, public administration, civil servants

KAZALO

| | |
|--|----|
| UVOD | 9 |
| 1 OPREDELITEV PROBLEMA..... | 12 |
| 1.1 Namen in cilji magistrske naloge | 13 |
| 1.2 Raziskovalno vprašanje oz. hipoteze:..... | 13 |
| 1.3 Metodologija in metode preučevanja | 14 |
| 2 OSNOVNI TEORETSKI POJMI | 15 |
| 2.1 Organizacija..... | 15 |
| 2.2 (Javno) upravljanje in uprava | 15 |
| 2.3 Javna in državna uprava | 18 |
| 2.4 Lokalna (samo)uprava kot del javne uprave..... | 20 |
| 2.4.1 Občina | 22 |
| 2.5 Javni uslužbenci..... | 23 |
| 2.6 Etika v družbi in javni upravi | 23 |
| 2.6.1 Etične norme in vrednote | 26 |
| 2.6.2 Etični kodeks | 27 |
| 3 ETIKA V SLOVENSKE JAVNI UPRAVI..... | 29 |
| 3.1 Razvoj slovenske upravne etike | 29 |
| 3.2 Pomen etike v državni upravi | 31 |
| 3.3 Pomen etike v lokalni (samo)upravi..... | 33 |
| 3.4 Etični kodeksi in drugi akti upravne etike v Sloveniji..... | 36 |
| 4 EMPIRIČNA RAZISKAVA O ETIČNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV NA LOKALNI RAVNI..... | 41 |
| 4.1 Metodologija raziskave..... | 41 |
| 4.2 Načrt raziskave | 41 |
| 4.3 Analiza vzorca | 45 |
| 4.3.1 Porazdelitev odgovorov po občinah..... | 46 |
| 4.4 Analiza raziskovalnih rezultatov | 47 |
| 4.4.1 Seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev | 48 |
| 4.4.2 Uporaba Kodeksa v primeru etičnih dilem | 49 |
| 4.4.3 Udeležba na seminarju ali predavanju o etiki na delovnem mestu | 50 |

| | | |
|--------|--|----|
| 4.4.4 | Mnenje zaposlenih o vplivu organiziranega seminarja ali predavanja o etiki na etičnost upravnega dela..... | 51 |
| 4.4.5 | Pomembnost vprašanja etičnosti v občinskih upravah..... | 52 |
| 4.4.6 | Nivo etike v slovenskih občinskih upravah..... | 53 |
| 4.4.7 | Nivo etike v slovenski državni upravi..... | 54 |
| 4.4.8 | Etičnosti delovanja javnih uslužbencev danes in pred desetimi leti | 55 |
| 4.4.9 | Kako javni uslužbenci primerjajo lastno etičnost z etičnostjo drugih uslužbencev 56 | |
| 4.4.10 | Dejavniki, ki najbolj pripomorejo k spoštovanju etičnih načel pri občinskih uslužbencih | 57 |
| 4.4.11 | Grafikon z vprašanji glede možnih tipičnih dejanj na delovnem mestu | 58 |
| 4.4.12 | Grafikon s splošnimi trditvami o etiki in morali | 59 |
| 5 | PRIMERJALNA ANALIZA Z RAZISKAVO ETIČNOSTI V DRŽAVNI UPRAVI | 62 |
| 5.1 | Primerjava vzorcev obeh raziskav | 62 |
| 5.2 | Primerjava raziskovalnih rezultatov na lokalni in državni ravni..... | 64 |
| 5.2.1 | Primerjava seznanjenosti s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev | 64 |
| 5.2.2 | Primerjava stopnje uporabe Kodeksa v primeru etičnih dilem | 65 |
| 5.2.3 | Primerjava vpliva organiziranega seminarja ali predavanja o etiki na etičnost ravnanja zaposlenih..... | 66 |
| 5.2.4 | Primerjava mnenj o pomembnosti vprašanja etičnosti v občinah/državni upravi 67 | |
| 5.2.5 | Primerjava mnenj o nivoju etike v občinah/državni upravi | 68 |
| 5.2.6 | Primerjava mnenj o etičnosti delovanja javnih uslužbencev danes in pred petimi/desetimi leti..... | 69 |
| 5.2.7 | Primerjava samoocen javnih uslužbencev o lastni etičnosti | 71 |
| 5.2.8 | Primerjava nikalnih odgovorov pri vprašanjih o etičnosti pri delu | 72 |
| 5.2.9 | Primerjava pritrdilnih odgovorov pri splošnih trditvah o etiki in morali..... | 74 |
| 5.3 | Ugotovitve raziskave in ovrednotenje postavljenih hipotez..... | 76 |
| 6 | SKLEP | 79 |
| 7 | LITERATURA | 82 |
| | PRILOGA A: ANKETNI VPRAŠALNIK | 87 |
| | PRILOGA B: KRITIČNE VREDNOSTI χ^2 SLUČAJNE SPREMENLJIVKE | 91 |

KAZALO SLIK

| | |
|--|----|
| Slika 4.1: Seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev | 48 |
| Slika 4.2: Uporaba Kodeksa v primeru etičnih dilem | 49 |
| Slika 4.3: Udeležba na seminarju ali predavanju o etiki na delovnem mestu | 50 |
| Slika 4.4: Mnenje zaposlenih o vplivu organiziranega seminarja ali predavanja o etiki na etičnost upravnega dela | 51 |
| Slika 4.5: Pomembnost vprašanja etičnosti v občinskih upravah | 52 |
| Slika 4.6: Nivo etike v slovenskih občinskih upravah | 53 |
| Slika 4.7: Nivo etike v slovenski državni upravi..... | 54 |
| Slika 4.8: Etičnost delovanja javnih uslužbencev danes in pred desetimi leti | 55 |
| Slika 4.9: Primerjava lastne etičnosti z etičnostjo drugih uslužbencev..... | 56 |
| Slika 4.10: Dejavniki, ki najbolj pripomorejo k spoštovanju etičnih načel pri občinskih uslužbencih..... | 57 |
| Slika 4.11: Vprašanja glede možnih tipičnih dejanj na delovnem mestu – delež nikalnih odgovorov..... | 58 |
| Slika 4.12: Splošne trditve o etiki in morali – delež pritrilnih odgovorov..... | 59 |
| Slika 5.1: Primerjava seznanjenosti s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev | 64 |
| Slika 5.2: Primerjava stopnje uporabe Kodeksa v primeru etičnih dilem | 65 |
| Slika 5.3: Primerjava vpliva organiziranega seminarja ali predavanja o etiki na etičnost ravnanja zaposlenih | 66 |
| Slika 5.4: Primerjava mnenj o pomembnosti vprašanja etičnosti v občinah/državni upravi ... | 67 |
| Slika 5.5: Primerjava mnenj o nivoju etike v občinah/državni upravi | 68 |
| Slika 5.6: Primerjava mnenj o razliki v etičnosti delovanja javnih uslužbencev danes in pred petimi/desetimi leti..... | 69 |
| Slika 5.7: Primerjava samoocen javnih uslužbencev o lastni etičnosti | 71 |
| Slika 5.8: Primerjava nikalnih odgovorov pri vprašanjih o etičnosti pri delu..... | 72 |
| Slika 5.9: Primerjava pritrilnih odgovorov na splošne trditve o etiki in morali..... | 74 |

KAZALO TABEL

| | |
|---|----|
| Tabela 4.1: Vzorec anketirancev | 45 |
| Tabela 4.2: Porazdelitev odgovorov po občinah | 47 |
| Tabela 5.1: Primerjava vzorcev obeh raziskav | 62 |

UVOD

Javna uprava je pomemben družbeni in organizacijski sistem organov in organizacij, ki v imenu države na njenem teritoriju opravlja javne zadeve oziroma dejavnosti upravljanja v javnih zadevah. Kot taka ima močan vpliv na življenje vsake organizirane skupnosti ljudi, saj njenim prebivalcem s svojim delovanjem zagotavlja javne storitve in dobrine. To sistem javne uprave postavlja v položaj, kjer jo prebivalstvo nenehno opazuje in ocenjuje. Posledica tega pa je posredno ali celo neposredno ocenjevanje države in njenega dela, saj je javna uprava v svojem bistvu orodje države za uresničevanje vladnih oz. javnih politik. V še večji meri to velja za lokalno samoupravo, kjer se družbene zadeve opravljajo (in upravljajo) na neposredni lokalni ravni. S tem pa, še posebej v sodobnem času demokratičnih držav, prihaja v ospredje vprašanje etike oziroma etičnosti delovanja javnih uslužbencev. Uvajanje etike v slovenski sistem javne uprave spada med cilje reorganizacije slovenske uprave. Nekoč je bolj prevladovalo mnenje, da reorganizacija uprave zahteva le nove tehnologije in metode dela, danes pa vemo, da je zelo pomembna tudi etika javnih uslužbencev. »Brez etičnega razmišljanja si v upravi le stežka predstavljamo njeno učinkovito reorganizacijo in posodobitev« (Radovič v Haček 2001, 109).

Slovenija se je na prelomu tisočletja znašla pred izzivom uspešne in učinkovite implementacije minimalnih etičnih standardov v delo javne uprave. Temeljita reforma javne uprave v Sloveniji se je začela leta 1994, leta 1997 pa so nadaljnje naloge za reformo postale prioriteta slovenske vlade, predvsem v povezavi s procesom vključevanja Slovenije v Evropsko unijo (Kovač in Virant 2011). Rezultat tega je bil tudi sprejem slovenskega etičnega kodeksa javnih uslužbencev, ki je predstavljal prvi uradni dokument pri nas, ki je vseboval etične normative, po katerih naj bi se javni uslužbenci ravnali. Kodeks je po eni strani le odraz zaželenih vrednot, po drugi pa gre tudi za poskus vplivanja na delo javnih uslužbencev. Pri tem je potrebno poudariti, da kodeks nikoli ni bil zakonsko obvezujoč in kot tak ne predvideva večjih sankcij za kršitve. Poleg tega je vprašljivo, če etični kodeks sam po sebi zadostuje za postopno uveljavljanje etike in njenih pravil obnašanja v delo javne uprave.

Etika v javni upravi je pomembna zaradi večih razlogov, predvsem pa zaradi diskrecijske pravice javnih uslužbencev pri opravljanju njihovega dela, pri nadzoru javnih financ, pri postopkih z državljani in pri uresničevanju državne politike (Kos v Haček in Bačlija 2012, 105). Krovna načela etike upravnega dela so neodvisnost od politike, odgovornost,

strokovnost in zakonitost, njihova uveljavitev in trajno vzdrževanje pa zahteva več kot samo skupek pisanih členov in alinej s predpisanim delovanjem. Etično klimo v javni upravi bi zato bilo treba graditi s postopno krepitvijo etičnih vrednot in spodbujanjem k izoblikovanju lastne pozitivne moralne zavesti pri vsakem javnem uslužbencu, v ta namen pa zgolj etični kodeks ne zadostuje. Nezakonito in nepravilno odločanje je mogoče odpraviti s strokovnim izpopolnjevanjem, pozitivno stigmatizacijo uspešnih uradnikov, sankcioniranjem nezakonitosti ter finančnim nagrajevanjem glede na kakovost in obseg dela (Bostič in drugi 1997). SIGMA¹ je pripravila vzorčni model etike javnih uslužbencev, katerega etična infrastruktura je sestavljena iz naslednjih elementov:

Politična podpora; učinkovita pravna zgradba; učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti; navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog; poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva; podporno okolje in pogoji (razmeroma dobre plače in prava mera varnosti zaposlitve); koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje; dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev (Haček in Bačlija 2012, 105).

Medtem ko v Sloveniji trenutno še ne izpolnjujemo vseh naštetih pogojev za učinkovito etično infrastrukturo, pa gotovo imamo pogoje za razvoj v pravo smer. Predvsem za civilno družbo lahko trdimo, da že sedaj igra pomembno vlogo pri nadzorovanju dela javnih uslužbencev (Vlaj 2006). Njihova pravica do tega nadzora in tudi njeno dejansko uresničevanje pa pride najbolj do izraza v lokalnih skupnostih, to je na lokalni ravni javne uprave. Osrednja oblika lokalne skupnosti pri nas so občine, v njih pa vselej prebiva skupnost ljudi, ki ima vsakodnevni in redni stik z uslužbenci občinske uprave. Zaradi tega imajo lokalne skupnosti veliko odgovornost do prebivalcev na svojem teritorialnem območju. Njihovo delo mora biti transparentno, prijazno do strank in okolja, a hkrati učinkovito, razumno in gospodarno. Lokalne oblasti (občine) so »srce lokalnih skupnosti in zagotavljajo storitve, ki jih vsakdo uporablja in ima koristi od njih v različnih obdobjih svojega življenja« (Vlaj 2007, 2. pogl.). Javna uprava se mora odzvati na naraščajoče zahteve javnosti, zagotoviti spoštovanje javnega interesa, zaščititi pravice uporabnikov storitev javne uprave in

¹ Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries: skupni projekt EU in OECD skupnega programa OECD in PHARE za podporo pri vodenju in upravljanju v državah srednje in vzhodne Evrope.

tudi javne uslužbence same ter s tem utrditi svojo legitimnost. Uresničevanje teh zahtev pa se začne na lokalni ravni, zato se bomo v pričujočem magistrskem delu ukvarjali prav z raziskovanjem in ocenjevanjem stanja etike v lokalnih skupnostih – občinah.

1 OPREDELITEV PROBLEMA

Etika v javni upravi v zadnjih desetletjih pridobiva na pomembnosti, kar velja tudi za Slovenijo po osamosvojitvi. Slovenija je, v skladu z navodili EU in Sveta Evrope², začela z reformo in reorganizacijo javne uprave, kar je vključevalo tudi postopno uvajanje pričakovanega etičnega obnašanja v njeno delo. Vprašanje pa je, če je bil pristop k vključevanju etike v sistem javne uprave pravilen. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev tudi več kot desetletje po svojem sprejetju še vedno predstavlja edini ukrep slovenske vlade, ki naj bi pripomogel k razvoju upravne etike. Pred dvema letoma je Uradniški svet sprejel še Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ki pa v smislu etičnega razvoja ni prinesel bistvene dodane vrednosti. Poleg tega to tudi pomeni, da imamo sedaj kar dva veljavna etična kodeksa na področju dela javnih uslužbencev. To kaže na nejasno smer razvoja etike, pa tudi na neresen odnos oblasti do etičnih vprašanj.

Ne nazadnje pa primanjkuje tudi relevantnih in strokovno opravljenih raziskav, ki bi merile stanje etike v javni upravi, predvsem na lokalni ravni. Raziskovanje stanja etike na lokalni, to je občinski ravni, bo tako osnovni smoter pričujoče magistrske naloge, saj menimo, da pomanjkanje jasnosti razvojnih smernic etike in stanja, v katerem se slovenska upravna etika nahaja, po nepotrebnem zavira njen razvoj. Pri tem izhajamo iz predpostavke, da je lokalna raven najpomembnejša za uveljavljanje etičnih standardov (Vlaj 2007). Nasproti lokalne ravni imamo državno raven javne uprave, ki se imenuje državna uprava in predstavlja najbolj neposreden stik državne oblasti (vlade) z upravnim sistemom. Državna uprava je podaljšana roka izvršilne oblasti države, zato zanjo veljajo drugačna načela delovanja kot v lokalni samoupravi. Medtem ko so za lokalno upravo značilne demokratičnost, decentralizacija in samostojnost delovanja, veljajo za državno upravo načela, kot so učinkovitost in racionalnost delovanja, centralizacija, hierarhičnost in druga. Zato je zelo pomembno, da med tema dvema ravnema javne uprave ustrezno ločujemo, kar bi moralo veljati tudi za uvajanje etičnih standardov. Pred leti je bila opravljena raziskava o etičnosti uslužbencev v državni upravi³, ki nam bo pri lastni analizi služila v primerjalne namene. Raziskavo bomo uporabili kot referenčno točko za lažje ovrednotenje naših rezultatov, pa tudi neposredno primerjavo ravni etike na državni z ravnjo etike na lokalni ravni.

² Evropska mednarodna organizacija za nadzor spoštovanja človekovih pravic in vladavine prava v svojih članicah, ki nima neposredne povezave z EU.

³ Nivo etike v državni upravi je leta 2006 pod mentorstvom izr. prof. dr. Marjana Brezovška za svoj znanstveni magistrerij preučevala mag. Zora Noč.

1.1 Namen in cilji magistrske naloge

Cilj magistrskega dela je na podlagi analize poznavanja in upoštevanja etičnih norm javnih uslužbencev v izbranih slovenskih občinah ugotoviti, kakšna je raven etičnosti na lokalni ravni v Sloveniji. Izsledke bomo nato primerjali z že opravljeno študijo na nacionalni ravni v državni upravi in primerjali dobljene rezultate.

Cilji magistrskega dela so:

- predstaviti vlogo etike v slovenski lokalni upravi;
- raziskati pomembnost etičnih kodeksov pri vsakodnevem odločanju javnih uslužbencev na lokalni ravni in
- primerjati nivoja etičnosti delovanja javnih uslužbencev državne in lokalne ravni javne uprave.

1.2 Raziskovalno vprašanje oz. hipoteze:

Glede na zgoraj predstavljena izhodišča o lokalni ravni kot temeljni komponenti za uveljavljanje etike v javni upravi predpostavljamo, da so občinski uslužbenci tudi v večji meri seznanjeni in se v večji meri ravnaajo po pravilih Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev. Na tej podlagi bomo v magistrskem delu preverjali naslednji hipotezi:

H1: Občinski javni uslužbenci so v večji meri seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev kot državni javni uslužbenci.

H2: Občinski uslužbenci se v večji meri ravnaajo po določilih Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev kot državni uslužbenci.

1.3 Metodologija in metode preučevanja

Z metodo analize primarnih virov bomo analizirali pri nas obstoječe in veljavne kodekse ravnanja javnih uslužbencev skupaj s postopkom ter posledicami njihovega sprejetja. Z analizo sekundarnih knjižnih, spletnih in drugih virov pa bomo opredelili teoretske pojme, kot so (javna, državna, lokalna) uprava, teritorialne enote, upravljanje, javni uslužbenci, etika, etični kodeks, decentralizacija, saj na teh pojmihi temelji celotno magistrsko delo.

Za izvedbo empirične raziskave pa bomo v izbranih slovenskih občinah s pomočjo anketnega vprašalnika pridobili potrebne podatke o odnosu uslužbencev do etike. Na podlagi podatkov iz anketnih vprašanj bomo nato lahko kvantitativno ovrednotili spremenljivke, ki so opredeljene v hipotezah (seznanjenost s Kodeksom, stopnja upoštevanja določil Kodeksa). Ne nazadnje bomo s pomočjo primerjalne metode primerjali rezultate naše raziskave z rezultati raziskave na državni ravni (Noč 2006). To bomo primarno storili z deskriptivno primerjavo rezultatov posameznih vprašanj, mestoma pa si bomo pomagali tudi s programom Microsoft Excel, s pomočjo katerega bomo izračunali mero statistične enakosti oz. različnosti med obema ravnema javne uprave (tako imenovani dvosmerni Pearsonov test hi kvadrat⁴ - χ^2)

⁴ Glej Salkind 2010.

2 OSNOVNI TEORETSKI POJMI

2.1 Organizacija

Poznamo veliko definicij pojma organizacije, večini pa je skupno to, da gre za obliko sodelovanja v povezani skupini ljudi. Prav tako veliko avtorjev meni, da je pojem organizacije neločljivo povezan s teorijo javne uprave, saj brez upoštevanja elementa organizacije ne moremo celostno govoriti o upravljanju, javni upravi (Pečarič 2011). »Organizacija je oblika skupnega človeškega dela, ki temelji na stalnem procesu delitve dela in njenem povezovanju v smiselno celoto« (Vlaj 2004a, 12). Podobno jo opredeljuje Cooper Jones (v Pečarič 2011, 93), ki pravi, da je »organizacija način, s katerim so vsi deli neke celote medsebojno tako urejeno povezani, da delujejo kot eden oz. kot celota«. Po Steersu (v Pečarič 2011, 92) pa je organizacija »način, s pomočjo katerega so ljudje in naloge, katere izvršujejo, sistematično povezani, tako da lahko dosežejo cilje, ki so si jih skupno zastavili«.

Dejavnosti v organizacijah se opravljajo z določenim namenom, izvaja pa jih skupina ljudi. »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« (Rakočević in Bekeš 1994, 30). Organizacija je torej tudi sistem pravil, v okviru katerega skupina ljudi izpolnjuje naloge za namen dosege cilja ali ciljev organizacije. V povezavi s pojmom upravljanja in uprave pa je najprimernejša opredelitev, da je organizacija prostor, v okviru katerega se odvija proces upravljanja (Senčur in Štrus 2005, 6).

Upravna organizacija je torej »vrsta organizacije, tj. skupine ljudi, ki sodelujejo, da bi uresničili nek skupni cilj. Skupna naloga je razdeljena med člane organizacije tako, da vsak od njih opravlja svoj del posla. Od drugih organizacij se razlikuje po družbenem pomenu njihovih nalog, trajni delitvi dolžnosti in pooblastil in profesionalizmu njihovih članov« (Vlaj 2004a, 13).

2.2 (Javno) upravljanje in uprava

Če najprej razčlenimo goli jezikovni pomen pojma upravljanja, ugotovimo, da po SSKJ upravljanje pomeni »glagolnik od upravljati in dejavnost, ki se ukvarja z urejanjem,

usmerjanjem življenja v kaki družbeni skupnosti, slovnično pa pomeni upravljanje določene smeri neke dejavnosti oziroma njeno usmerjanje« (Pečarič 2011, 39). Upravljanje pa je tudi odločanje o potrebah in o načinu njihove zadovoljitve (Vlaj 2004a).

Da potrebo zadovoljimo, je potrebna še posebna dejavnosti (npr. fizična, duhovna, lastna ali tuja), ki jo sproži akt upravljanja. Upravljanje kot odločanje pa je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb. Upravljanje materialnih procesov je področje tehničnih ved, upravljanje preko ravnanja oz. dejavnosti drugih ljudi pa je področje družbenih ved. Upravljanje kot družbeni pojav je vedno odločanje o tem, kako naj delajo oz. kako naj ravnajo drugi ljudje (Vlaj 2004a, 12).

Pojem upravljanja ima dve osnovni sestavini: poleg določanja smeri (institucionalna raven) zajema upravljanje tudi izvrševanje določenih aktivnosti ali dejavnosti (instrumentalna raven) (Pečarič 2011, 39–40):

- Element določanja smeri za doseg nekega cilja, saj je upravljanje vedno v zvezi z določenim ciljem in
- element izvrševanja dejanj za doseganje osebnih ali družbenih ciljev; lahko je usmerjen k doseganju osebnih ali družbenih ciljev.

Cilje bi tako lahko opredelili kot potrebe na nivoju organizacij. »V vsaki organizaciji poteka proces odločanja o tem, kateri so cilji organizacije, in o tem, kako cilje doseči. Upravljanje pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev. Cilji organizacije se določajo v procesih, ki potekajo znotraj organizacije po pravilih, ki jih določa organizacija sama ali pa so določena z zakonom (jih določi država)« (Virant 2006, 50).

Upravljanje v organizacijskih sistemih zajema »celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji prek vseh opisanih ravni organizacije od določitve ciljev, prek njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvrševanja na tehnični ravni ter prek feedbacka v obratni smeri do sklenitve krožnega procesa« (Šmidovnik 2004, 45).

Zgornje ugotovitve lahko prenesemo tudi na ožji pojem javnega upravljanja. Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah, ki poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti; najširša takšna skupnost je država, obstajajo pa tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti, kot so npr občine, pokrajine (Virant 2006). »Skupna značilnost teh skupnosti (organizacij) je, da temeljijo na družbeni prisili. Njihovo delovanje temelji na političnih oblasti, ki jo ima po definiciji imzed vseh organizacij le država. Druge javnopravne skupnosti črpajo svojo oblast iz pooblastil, ki jih dobijo od države. Le-ta lahko namreč poveri del oblasti tudi drugim javnopravnim skupnostim, kot so npr. lokalne skupnosti (občine, op. p.).« (Virant 2006, 52).

»Javno upravljanje je torej upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih, le-te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb« (Virant 2006, 53).

Javno upravljanje ima tri ravni (Pečarič 2011, 40):

- Politična funkcija/raven (odločanje o ciljih; gre za splošne cilje družbene skupnosti z usmerjanjem in vključevanjem posameznih subjektov. Nosilci so predvsem parlament in sveti samoupravnih lokalnih skupnosti.)
- Izvršilno-upravna funkcija/raven (odločanje o sredstvih; gre za konkretizacijo odločitev o ciljih, organiziranje, ukazovanje, izvrševanje, koordiniranje in nadzorovanje. Nosilci so vlada in župani oz. predsedniki pokrajin.)
- Operativno-strokovna funkcija/raven (uporaba sredstev za doseg cilja; neposredno izvrševanje odločitev prek posamičnih upravnih in materialnih aktov uprave ter aktov poslovanja. Nosilci so organi in organizacije javne uprave).

Politično funkcijo bi lahko uvrstili v institucionalni del, izvršilno-upravno in operativno-strokovno funkcijo pa instrumentalni del javnega upravljanja (Virant 2006).

Uprava je ožji pojem od upravljanja, saj nekateri avtorji menijo, da gre pri upravi le za del procesa upravljanja, in sicer tisti del, ki se odvija le na instrumentalni ravni (Senčur in Štrus 2005). Moramo pa poudariti, da lahko pojem uprave opredelimo na dva načina – »kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev)« (Virant 2006, 52). Uprava je torej po organizacijski (subjektivni) opredelitvi enota, v kateri se opravlja strokovna dejavnost

upravljanja. To je uprava v formalnem smislu, npr. uprava podjetja, šole, zavoda itd. (Šmidovnik 2004).

Uprava je dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja. Uprava je pogoj sleherne organizirane dejavnosti in obratno, brez organizirane dejavnosti ne moremo govoriti o upravi (Noč 2006). Upravo zato razumemo kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti (Rakočević in Bekeš 1994).

2.3 Javna in državna uprava

Osnovni smoter pojma javna uprava nam, glede na zgornje definicije, pove že ime samo. Gre za upravo, pri kateri se opravlja strokovna dejavnost upravljanja za javne zadeve in naloge. »Javne zadeve se tičejo družbe kot celote oz. posameznih samoupravnih družbenih skupnosti, družbe pa se tičejo tiste zadeve, ki zadevajo njene koristi (družbeni interesi).« (Vlaj 2004a, 13)

Javna uprava je instrumentalni segment upravnega procesa v javnopravnih skupnostih. Vendar običajno javno upravo pojmujeemo nekoliko drugače. Na ravni države kot najširše javnopravne skupnosti bi takšno široko pojmovanje zajelo dve veji državne oblasti – sodno in izvršilno. Ker pa ima sodna veja oblasti tradicionalno poseben položaj, njene dejavnosti ne štejemo za javno upravo. Tako nam ostane izvršilna veja oblasti – vlada in državna uprava. Poleg organov državne uprave in lokalne samouprave pa uvrščamo pod pojem javne uprave tudi nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Tudi ti subjekti odločajo o javnih zadevah na instrumentalni ravni upravnega procesa (Virant 2006, 54).

Javna uprava je podaljšana roka izvršilne oblasti države oz. njene vlade. Na praktičnem nivoju izvajajo naloge in cilje, ki jih v obliki zakonov, predpisov in drugih pravnih aktov oblikuje vlada - pravzaprav tej definiciji še boljše ustreza ožji pojem državne uprave, o katerem bomo govorili nekaj odstavkov nižje. A tudi javna uprava v širšem smislu zajema izvajanje nalog izvršilne oblasti – vladni del javne uprave, ki zajema vladne službe, ministrstva in njihove organe, upravne enote, poleg tega pa zajema še nevladni del državnih organizacij (državni organi, ki niso državna uprava: predsednik republike, Državni zbor, Državni svet, Republiška

volilna komisija, Varuh človekovih pravic, Ustavno sodišče, računsko sodišče, Slovenska akademija znanosti in umetnosti), občinsko upravo (uprave občin in združenj občin – ZOS, SOS, krajevnih skupnosti oz. ožjih delov občin), nosilci javnih pooblastil, osebe javnega prava, ki sestavljajo javni sektor (javni zavodi, javne agencije, skladi socialnega zavarovanja - ZZZ, ZPIZ; javni skladi, javna podjetja in zbornice, ki se financirajo iz proračunskih sredstev ter samoupravne narodne skupnosti oz. njihove krovne organizacije) (Pečarič 2011). Pri javni upravi gre torej za implementacijo javnega interesa, ki ima načeloma prostovoljno osnovo, lahko pa se uresničuje tudi z vidika javne oblasti (Pečarič 2011). V tem smislu je javna uprava »skupek področij, na katere posega država preko zakonitih in legitimnih sredstev za skupno dobro družbe kot celote« (Pečarič 2011, 27).

Tudi javno upravo lahko definiramo funkcionalno in organizacijsko, pri čemer javna uprava v funkcionalnem smislu pomeni dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni (izvršilni) ravni, organizacijsko pa skupek subjektov (javnih organov in organizacij), ki opravljajo to dejavnost (Virant 2006).

Kako bo javna uprava formalno organizirana je najbolj odvisno od smotrov, ki si jih družba postavi, pa tudi od sredstev, ki jih ima na razpolago, da te smotre doseže. »Kakšne cilje si bo postavila družba, da jih uresniči prek svoje javne uprave in kako bo v ta namen organizirala svojo javno upravo, pa je odvisno od interesov tistih, ki obvladujejo družbo« (Bučar 1969, 160).

Državna uprava je od vseh do sedaj naštetih najožji pojem. Kot smo nakazali že zgoraj, lahko državno upravo razumemo kot neposredno opravljanje nalog v imenu izvršilne veje oblasti države. Državna uprava tako po formalno-organizacijskem vidiku zajema »izvršilne organe oblasti, kot so vlada, ministrstva in njihovi organi, vladne službe, uprave enote, pa tudi nosilce javnih pooblastil« (Pečarič 2011, 126).

Državna uprava je del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju. Nekatere javne zadeve zahtevajo državno prisilo za njihovo učinkovito izvrševanje, kar je izključno v njeni, državni pristojnosti. Je tisti del javne uprave, ki ima nalogo upravljanja državnih javnih zadev. Na vrhu državne uprave je vlada, ki vodi in usmerja državno upravo preko ministrstev.

Državna uprava obsega: vlado kot najvišji organ državne uprave, vladne službe in ministrstva z organi v sestavi in upravnimi enotami.

Upravne naloge državne uprave so (Žurga 2001, 14):

- izvajanje predpisov, priprava in izdaja upravnih aktov;
- inšpekcijsko in upravno nadzorstvo;
- nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti;
- zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države;
- pospeševanje gospodarskega, socialnega, kulturnega, ekološkega in splošnega družbenega razvoja;
- priprava zakonov, drugih predpisov in aktov ter opravljanje strokovno-tehničnih nalog za vlado;
- izvajanje strokovnih in drugih nalog v zvezi z upravljanjem nepremičnin in drugega premoženja države po pooblastilu vlade.

Naloge državne uprave opravljajo ministrstva, ki so organizirana po resornem principu in jih vodijo ministri. Najpomembnejše načelo pri izvajanju nalog državne uprave je načelo ustavnosti in zakonitosti. Sodobna državna uprava si mora vedno prizadevati k zagotavljanju dobrih, odzivnih, ustreznih, skladnih in pravičnih storitev. Za državno upravo so značilni »hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost« (Ribičič 1994, 65).

2.4 Lokalna (samo)uprava kot del javne uprave

Obstaja veliko različnih opredelitev pojma lokalna samouprava. Samoupraven je tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči (Bučar 1969). »Bistvo samouprave postoji v tem, da se nek krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki ima za te posle neposreden interes, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave. Država je najbolj samoupravna, saj je neodvisna od kogarkoli, saj ima samo ona moč, da vsili svoje odločitve proti komurkoli znotraj nje. Vse druge družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države« (Pitamic v Vlaj 2004b, 71).

Pri pojmu lokalne samouprave je bistveno, da ga razumemo ne le kot lokalno skupnost, pač pa kot lokalno skupnost s statusom samouprave. Lokalna skupnost je nosilec samouprave, njen subjekt, samouprava pa je pravno-sistemska institucija, ki opredeljuje status lokalne skupnosti (Šmidovnik 1995). Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način (Vlaj 2004b). Za lokalno samoupravo so značilni »avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija« (Ribičič 1994, 65).

Lokalna samouprava je sicer zgolj ena izmed oblik samouprave, a tudi najpomembnejša: teritorialna samouprava (Šmidovnik 1995). Za to obliko samouprave je značilno, da »zajema ljudi, ki prebivajo na določenem teritoriju« (Šmidovnik 1995, 28). Glavna oblika lokalne samouprave pa je t.i. komunalna samouprava, ki je tista dejavnost občine kot organizacije javnega prava, v okviru katere ta pod lastno odgovornostjo opravlja skupne zadeve lokalnega pomena (Peters v Šmidovnik 1995, 28). Status lokalne samouprave praviloma podeljuje država, praviloma z zakonom ali zakoni, pravni temelj za lokalno samoupravo pa običajno najdemo v ustavah posameznih držav. Lokalna samouprava je z zakoni urejena zato, ker koncepcija sodobne javne uprave veleva enaka pravila za istovrstne lokalne skupnosti.

Lokalna samouprava je pomemben del vsake sodobne javne uprave, saj se tako delegira odločanje na nižje nivoje vladanja. Na njenih temeljih se izvršuje načelo subsidiarnosti, ki je eno najpomembnejših načel delovanja Evropske unije. Ob podpisu Evropske listine o lokalni samoupravi se vse članice EU na svojem teritorialnem območju zavežejo k obstoju lokalnih skupnosti z »demokratsko postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje« (Vlaj 2007, 2. pogl.). Te lokalne samoupravne skupnosti pa nato skrbijo za uresničevanje načela subsidiarnosti, po katerem naj bi se javne zadeve urejale na najmanjšem, najnižjem in najmanj centraliziranem mestu, če pogoji v lokalni samoupravi to dopuščajo. »Lokalne skupnosti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti« (Vlaj 2007, prav tam). Na osnovi načela subsidiarnosti se javno upravo, njeno delovanje in uslužbenice čim bolj približa prebivalstvu, kar poveča njeno učinkovitost, prijaznost, ne nazadnje pa tudi etičnost dela.

Hkrati je pomembno, da ustrezno ločujemo med pojmovoma lokalna samouprava in lokalna uprava. Pojem lokalne uprave vključuje samo izvršilno komponento lokalnega samoupravljanja brez komponente lokalne vladavine: »Uprava je organizatorična dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma skupno nalogo« (Šmidovnik 2006, 25).

2.4.1 Občina

Občina je temeljna, najnižja oblika lokalne skupnosti, v kateri prebiva naravna življenjska skupnost ljudi na območju enega ali več povezanih območij. Obstajajo sicer še ožje lokalne skupnosti v okviru občin, kot so npr. vaške ali krajevne skupnosti, a država naloge in pristojnosti neposredno prenaša samo na občine. V njih imajo prebivalci skupni interes, da se zagotovijo takšne splošne razmere, ki omogočajo družbeno življenje na tem območju (Vlaj 2006).

Občina obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se sicer ustanovi z zakonom, vendar po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Delovno področje občine je z ustavo opredeljeno dokaj ozko, saj spadajo v pristojnost občine le lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Očitno pa je, da morajo občine vsakodnevno urejati tudi mnoga vprašanja, ki ne zadevajo le njenih prebivalcev, ampak tudi druge ljudi, ki se znajdejo na njihovem območju, bodisi kot zaposleni ali kot potrošniki, obiskovalci, turisti, udeleženci v prometu ipd. Država lahko z zakonom na občino prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva (Senčur in Štrus 2005, 65).

Država tako nad občinami deluje kot nadzornica zakonitosti, primernosti in strokovnosti delovanja slovenskih občin in njihovih organov. Kljub temu pa imajo občine, v skladu z načelom subsidiarnosti in kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti, veliko stopnjo avtonomije pri opravljanju nalog v svoji pristojnosti.

2.5 Javni uslužbenci

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS 63/2007) opredeljuje javnega uslužbenca kot vsakega posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Javni uslužbencev 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 (Noč 2006). V večini sodobnih držav pojem javni uslužbencev zajema zaposlene v lokalni samoupravi, javnih korporacijah, oboroženih silah, sodstvu, šolah, zdravstvu, na univerzah itd. (Bognador v Haček 2004). Javne službe pa so v sodobnih demokratičnih sistemih že »presegle instrumentalno vlogo izvrševanja ukazov političnih oblasti, s čimer se povečuje njihova lastna vloga avtoritete v družbi« (Brezovšek 2005, 1).

Javni uslužbenci so tako na nek način obraz javne uprave, saj predstavljajo neposredno vez med državnimi javnimi politikami in prebivalstvom, ki ga javne politike zadevajo. V smislu etičnosti njihovega delovanja se od javnih uslužbencev pričakuje, da bodo »dajali zgled, iskali moralne (ne)sprejemljivosti v okviru odločanja v konkretnih upravnih postopkih, odgovorno interpretirali predpise in dosledno razkrivali nepravilnosti v okviru in izven delovanja organa javne uprave« (Pečarič 2011, 89). Zato je njihov pristop k delu še kako pomemben za dobro in učinkovito javno upravo. Od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti (Virant 1998).

2.6 Etika v družbi in javni upravi

Etika je v najširšem smislu filozofska panoga, ki se ukvarja s tematiko človeškega motiva in ravnanja z vidika dobrega in zla, moralnega in nemoralnega. Predstavlja iskanje primerne načina bivanja, iskanje poti življenjske modrosti, kar pomeni iskanje takega načina delovanja, da z njim dosežemo dobro (Juhant 2009). Ukvarja se s temeljnimi vprašanji konkretnega odločanja, njena glavna skrb pa vključuje naravo vrednot in standardov, po katerih lahko sodimo ali so človekova dejanja pravilna ali napačna (Noč 2006). »Etiko opredeljujemo kot seznam načel, često opredeljenih v obliki kodeksov, ki učinkujejo kot vodilo ravnanja – kaj se šteje v določenem družbenem okolju za pravilno in kaj za napačno obnašanje in ravnanje.« (Brejc 2000, 66)

Etika kot temeljna panoga stalno usmerja človekova prizadevanja, da bi bil njegov svet vedno bolj človeški, da si ustvarja svoj svet, svet po meri človeka. Namen etike je dosegati dobro, kar pomeni usmerjati, ohranjati oziroma razvijati človeka v njegovi polni človeškosti. Etika kot dejavnost človeku nudi ustrezno (po)moč, da obvladuje samega sebe in se usmerja v dobro, skratka, da postaja vedno bolj človeško bitje. Etika skrbi za urejevalne okvire, ki naj človeka usmerjajo, da bo delal dobro (Juhant 2009, 26–27).

Je tesno povezana z moralo, čeprav se pojma v marsičem razlikujeta. Etika je običajno produkt sistema in se kot skupek pravil nanaša na točno določeno družbeno skupino, kulturo itd. Definicija etike se običajno razlikuje glede na družbeni kontekst in sistem, ki ju preučujemo. Po drugi strani je morala notranji sistem vrednot vsakega posameznika, ki si ga izoblikujemo na podlagi lastnih prepričanj. Vsak posameznik ima torej lahko različna moralna prepričanja v okviru družbenega sistema, ki priznava enoten sistem etike. »Etika označuje širše področje etičnega, ki obsega ves teoretični in praktični okvir, ki omogoča razumevanje in izvajanje etičnega. Moralno pa se nanaša predvsem na človekovo etično držo, na njegovo osebno moralnost« (Juhant 2009, 19). Etika in morala se neposredno nanašata na moralne dolžnosti, pri čemer je etika zunanji vir teh dolžnosti, morala pa notranji, lastni vir vsakega posameznika. Povedano še bolj preprosto, »pri etiki gre za raven teorije, pri moralni pa za raven prakse« (Haček in Bačlija 2007, 85). Primarna vloga splošnih etičnih načel je spodbujati in zagotavljati določeno etično ravnanje, moralna načela pa pri vsakem posamezniku izhajajo iz etičnih načel, ki jim je tekom življenja izpostavljen.

Poznamo določene splošne človeške vrednote, ki naj bi bile podlaga vsake civilizirane družbe in države, toda vsako družbeno okolje sčasoma razvije še svojstven sistem vrednot, ki so hkrati tudi temeljna vsebina etičnega ravnanja, čeprav se ponekod daje poudarek enim vrednotam, drugod pa drugim (Brejc 2000). Glede tega so poseben primer države v tranziciji, med katere sodi tudi Slovenija. V njih »stare vrednote, ki so nastale v času komunizma, še prevladujejo, nove, vrednote modernih demokratičnih držav, pa se nezadržno prebijajo« (Brejc 2000, 66). »V državah v tranziciji, tudi v Sloveniji, je nastala specifična situacija, ko se je stari sistem vrednot porušil in z različnimi reformami nastaja nov moralni red. V takih razmerah je vsekakor največja nevarnost stopnjevanje neetičnosti javne uprave v celoti« (Bostič in drugi 1997, 17).

Tovrstne razmere slabo vplivajo tudi na splošno stanje etike v družbi, saj se ljudje znajdejo v precepu med starim in novim, ravnajo pa glede na svoje izkušnje in prepričanja. »Občečloveške vrednote imajo v državah v tranziciji najnižjo vrednost.« (Brejc 2000, prav tam). »Eden najtežjih problemov, s katerim se danes soočajo mnoge javne uprave, predvsem tiste v tranziciji, je neetično obnašanje upravnih uslužbencev v javni upravi« (Bostič in drugi 1997, 15). Na podlagi tega lahko sklepamo, da je treba razvoj etike v tranzicijskih državah še posebej pozorno spremljati in ga po potrebi tudi usmerjati. Še zlasti, če upoštevamo dejstvo, da se znotraj nekega družbenega sistema in veljavnega sistema vrednot, ta prenese tudi v delo javne uprave. »Javna uprava je le odsev moralnega stanja družbe« (Brejc 2000, prav tam). »Etika uprave in etika družbe živita v soodvisnosti, saj etika uprave izhaja iz etike družbe in se vanjo vrača« (Pirnat v Brezovšek 2004, 36).

Upravna etika torej izhaja iz splošne družbene etike, toda v 20. stoletju je bilo vprašanje vrednot in etike postavljeno zelo na obrobje ali pa celo opuščeno (Brezovšek 2004). V ospredju je bila dihotomija med politiko in upravo, ki »javno upravo smatra za vrednostno nevtralnno, njeno izvajanje pa naj bi potekalo na nepristranski, znanstveni in tako rekoč mehanični način. Vse to je prispevalo k vzponu amoralizma v javnem sektorju oziroma k oslabitvi idealov v javni upravi« (Brezovšek 2004, 29). V 21. stoletju pa etika v javni upravi ponovno pridobiva pomen. Od javnega uslužbenca se pričakuje, da bo deloval pravično, nepristransko, učinkovito in seveda etično. »Etika javnih uslužbencev proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za odločanje v javni upravi« (Haček 2001, 109). V splošnem se vprašanje etičnosti v javni upravi največkrat povezuje z »zlorabo službenega položaja, zanemarjanjem zakonskih, upravnih in drugih nalog ter vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami« (Haček 2007, 88). Vse bolj postaja jasno, da »etika in vrednote predstavljajo enega od povezovalnih elementov med politiko in javno upravo; odnos med politiko in upravo ni enosmeren, javna uprava tudi sama sodeluje tako pri oblikovanju kot pri izvrševanju javnih politik« (Brezovšek 2004, 30).

Javni uslužbenci so še posebej izpostavljeni v odnosu do (ne)etičnega ravnanja, saj zaradi svojega položaja sodelujejo v mnogih interakcijah z različnimi ljudmi (Brejc 2000). Pri tem so »zavezani, da delujejo v javno dobro, zato je etika upravnega dela eden od temeljnih kamnov pri tej nalogi« (Haček 2001, 109). V zahodnem svetu so etična načela že tradicionalno vpeta v sistem javne uprave, v nekdanjih socialističnih državah pa proces preureditve, kot smo že povedali, še poteka. V tem smislu je zelo pomembno »vgrajevanje

etičnih sestavin v ustavo in zakonodajo, saj se na tak način ščiti državljane pred neetičnim obnašanjem uslužbencev« (Bostič in drugi 1997, 76). To posredno vpliva ne le na splošno obnašanje javnih uslužbencev, pač pa tudi na postopno vsidranje etične kulture v zavest vseh državljanov. »Ustavno in zakonsko določena »pravila igre« so torej izredno pomembna pri ustvarjanju splošnega etičnega okolja v neki državi« (Bostič in drugi 1997, prav tam).

Eno temeljnih vprašanj sodobne javne uprave je »iskanje odgovora na vprašanje, kako se odzvati na razvojne spremembe, kako tradicionalne vrednote povezati z novimi pristopi, kako v etičnih kodeksih upoštevati značilnosti novega javnega managementa, skratka, kako zaposlenim dati dovolj jasne signale, kako ravnati« (Brejc 2000, 68). Javna uprava se v sodobnih časih ne more več odreči odgovornosti in zahtevam po spoštovanju etičnih norm in načel, še posebej, odkar so te tudi pri nas podane v obliki etičnih kodeksov. Odgovor na vprašanje, kaj etične norme in kodeksi sploh so, pa iščemo v naslednjih podpoglavjih.

2.6.1 Etične norme in vrednote

Juhant (2009, 358) trdi, da so norme »izdelani (najvišji) okviri, ki jih človek pridobi z abstrakcijo svojega etičnega delovanja in so povezane z njegovo etično prakso, tj. spoštovanjem temeljnih vrednot«. Dodatno jih potrjujejo človekovo zgodovinsko oz. kulturno izročilo. Po mnenju Brentana (v Juhant 2009, prav tam) »gre za preudarno potezo izbire najvišjega moralnega načela, po katerem bo človek storil to, kar je zanj res dobro. Če norme izgubijo vrednost obveze, potem človekov položaj lahko postane negotov, saj naenkrat njegovo ravnanje nima cilja doseči višjih etičnih norm, ki pomenijo 'dobro' ali 'slabo'. Norme so najvišji standard, ki služi kot oporna in tudi referenčna točka za nabor vrednot vsakega posameznika. Na norme se opiramo, ko gradimo lasten sistem vrednot oz. prepričanj.

Hodgkinson (v Brezovšek 2004, 27) opredeljuje vrednote kot »koncepte zaželenega z motivacijsko močjo«. Vrednote so lahko osebne (individualne) ali kolektivne. Glede na zgoraj opisano razliko med moralo in etiko bi lahko dejali, da so osebne vrednote morala, kolektivne pa etika. Poznamo dve vrsti vrednot, zahtevane in zaželenene (Hofstede v Brezovšek 2004, 27). Na tem mestu se lahko pojavi konflikt med individualnimi vrednotami in kolektivnimi vrednotami, med zaželenimi in zapovedanimi, konflikt med moralo in etiko. O tem piše tudi Brezovšek (2004, 27–28):

Kar je zahtevano, dejansko predstavlja okvir vedenja in je ugotovljivo (npr. računska revizija nam lahko pove, če so bila sredstva ustrezno porabljena). Kar je zaželeno, pa ni nujno utemeljeno ali razvidno iz vedenja ali ravnanja. Iz tega izhajata vsaj dve možni protislovji: med vedenjem oziroma ravnanjem in zahtevanim ter med zapovedanim in zaželenim (kar vključuje tudi posameznikovo presojo zaželenega). Prve, to je zahtevane vrednote, spadajo v področje antropologije in se nanašajo na celotno družbo, druge, to je zaželene, pa so uvrščene v področje moralne filozofije in tu je tudi povezava med vrednotami in etiko.

Kot praktično področje znanosti je tudi javna uprava močno povezana z vrednotami. Kot vsaka uporabna znanost se ukvarja z doseganjem določenih ciljev, ker pa cilji pogosto vključujejo interakcijo z ljudmi, je upoštevanje etičnih norm in vrednot nujno. Pri ciljih javne uprave mora biti v ospredju javni interes, ki se naj uresničuje sorazmerno s spoštovanjem pravnih načel. To pa pomeni, da v javni upravi ne zadostujejo tako imenovane tržne vrednote, kot so »učinkovitost, uspešnost, ekonomičnost, produktivnost, odličnost, inovativnost in vodstvo« (Brezovšek 2004, 29). K tem moramo nujno dodati še politične in pravne vrednote. Med politične vrednote v javni upravi spadajo odgovornost, odzivnost, legitimnost, družbena pravičnost, odprtost in preglednost, med pravne pa zakonitost, legalnost, varstvo pravic državljanov, pravični postopki ter pravna odgovornost uprave (Brezovšek 2004, prav tam). Upravna kultura javne uprave v evropskih državah naj bi torej izražala tako tržne kot politične in pravne vrednote.

2.6.2 Etični kodeks

Širše rečeno je etični kodeks skrbno zbrana, do določene mere tudi sistematično zbrana in jasno formulirana množica ocen, meril, maksim ter norm, ki veljajo za praktična pravila pravilnega obnašanja posameznikov oziroma kot vzorci vzornega vedenja ali delovanja v določeni skupnosti (Noč 2006). Etične kodekse kot zbirke pravil obnašanja organizacije sprejemajo zato, da bi njihovi člani lažje ločevali med 'pravilnim' in 'napačnim' ravnanjem, in tudi, da to razumevanje potem lažje aplicirajo na svoje odločitve. Etični kodeks katerekoli profesionalne dejavnosti sestavljajo pravila, ki jih določena profesionalna skupina oblikuje kot kriterij ravnanja in obnašanja. Etična načela povezujejo tiste, ki skupaj delajo, zato etični

kodeks posamezne poklicne skupine deluje povezovalno, saj temelji na skupnih vrednotah (Brejc 2000). Kodeksi pa se ne pojavljajo samo za posamezne poklicne skupine, pač pa najdemo v zadnjem času tudi takšne, ki usmerjajo splošno vedenje in ravnanje ljudi. Ti kodeksi so potrebni tam, kjer formalni družbeni regulativi in sankcije ne dosegajo želenega učinka. Pri nas je eno takšnih področij gotovo tudi javna uprava, saj smo še vedno mlada demokracija, kjer še nimamo dolgoletne tradicije demokratičnih vrednot. Lawton in Rose (v Brejc 2000, 69) navajata naslednje razloge, zakaj zaposleni v javni upravi potrebujejo svoj etični kodeks:

- učinkuje kot vodnik za delovanje, za promocijo etičnega obnašanja;
- ureja ravnanje javnih uslužbencev in svari pred neetičnim ravnanjem;
- opredeljuje načela in vrednote, ki naj jih javni uslužbenci upoštevajo;
- kot sredstvo za reševanje dvomov in dilem zmanjšuje negotovost v ravnanju;
- predvideva sankcije v primeru neetičnega ravnanja.

Z namenom doseganja zgoraj predstavljenih minimalnih standardov so se tudi pri nas pojavili kodificirani standardi, ki vsebujejo minimalna pričakovanja o primernem vedenju na delovnem mestu. Kodeks naj bi predvsem predstavil dobro prakso v nekem kontekstu, naj bi bil napotilo za ravnanje in obnašanje določene poklicne strukture (Noč 2006). »Države vidijo potrebo po specificiranju najnižjih standardov, kot je to razvidno iz kodeksov ravnanja« (Pečarič 2011, 422).

3 ETIKA V SLOVENSKE JAVNI UPRAVI

3.1 Razvoj slovenske upravne etike

V Sloveniji smo po osamosvojitvi vzpostavili nov sistem javne uprave, ki temelji na demokratičnih vrednotah. Javna uprava je organizacijski sistem, odgovoren za izvajanje državnih nalog, predstavlja pa tudi neposreden stik državljanov z državo. Kot taka ima pomembno vlogo vzdrževanja in krepitve javnega zaupanja v državni aparat, saj »je neposredno odgovorna zakonodajni veji politične oblasti, ki poleg ostalega presoja njen vpliv na zaupanje javnosti« (Peters 2006, 303). Zato je za vzdrževanje in spoštovanje demokratičnih vrednot v državni ureditvi bistveno, da je v javni upravi vzpostavljen sistem etike. Sodobna država mora »zagotoviti učinkovito javno upravo, pri tem pa poskrbeti, da bodo delavci v javni upravi svoje delo opravljali samostojno, odgovorno in strokovno, pa tudi v skladu z zakoni« (Noč 2006, 11). Ne nazadnje pa se od slovenskega javnega uslužbenca pričakuje tudi, da bo deloval etično. To pomeni, da se od njih pričakuje, da bodo pri opravljanju nalog v imenu države vselej upoštevali etična in moralna načela.

Vprašanje etičnosti delovanja javnih uslužbencev je v Evropski uniji še vedno razmeroma novo, kar še dodatno velja za mlade demokracije, ki so šele pred kratkim prešle tranzicijsko obdobje in postale članice EU. Za mlade demokracije sta značilni predvsem potreba po hitri depolitizaciji javne uprave in pomanjkanje pravnih sredstev za zaščito javnih uslužbencev proti političnim zlorabam (Verheijen v Brezovšek in Haček 2006, 2). Zato je pomembno, da se v njih poleg zakonskega čim prej zagotovi tudi etični nadzor nad javnimi uslužbenci. »Etične sestavine (upravnega sistema, op.p.) so še posebej pomembne v državah z relativno mlado demokratično tradicijo, saj so te sestavine pomembne pri reformi uprave, katere končni cilj je ustvariti odgovornega, učinkovitega ter prijaznega upravnega delavca, s katerim bodo zadovoljni tudi državljani (Haček 2001, 110–111). Etične sestavine se v sistemu javnih uslužbencev pojavljajo v več odnosih (Radovič v Haček 2001, 111):

- Odnos med javnimi uslužbenci in državljani. Javni uslužbenec vse državljane obravnava enakopravno in pravično.

- Odnos med javnimi uslužbenci in družbo. Javni uslužbenci lahko imajo svoja prepričanja in poglede, kljub vsemu pa morajo biti zvesti splošnim etičnim vrednotam, ki so veljavne v družbi.
- Odnos javnih uslužbencev do upravne organizacije. Odnos temelji na spoštovanju ciljev, nalog, delovnih metod in vrednostnih kriterijev upravne organizacije uslužbenca.
- Odnos javnih uslužbencev do dela. Tukaj je pomemben uslužbenec odnos, zagnanost, motivacija in veselje do dela.

Etične sestavine pa se v upravnih sistemih vedno znajdejo v soobstoju z zakonodajo države. Obstoječ nacionalni zakonski okvir predstavlja splošno veljavno pravno normo o presoji med pravilnim in nepravilnim ravnanjem in v praktičnih situacijah sam po sebi lahko deluje tog in nefleksibilen, celo neživljenjski (Haček 2001). Zaradi tega zakonski okvir sam po sebi ne zadostuje za reševanje vsakodnevnih situacij (Kovač 2013). Vrzel med zakonodajo in praktičnimi situacijami pa lahko javni uslužbenci zapolnijo prav z etiko oz. etično presojo. »Zanjo so primerne tudi situacije in okoliščine, ki jih zakonodajalec ni mogel predvideti oz. jih zaradi specifičnosti ni mogel zajeti« (Noč 2006, 12). Kljub temu sta zakonodaja in etika tudi močno povezani: »Upravno pravo predstavlja orodje za etično vladanje javnosti in tudi obratno – pravna načela upravnega prava so etično zavezujoča, saj predstavljajo vrednotno utemeljene kriterije, ki definirajo in v končni fazi tudi določajo način implementacije pravnih pravil« (Androjna in Kerševan v Kovač 2013, 29). Zakonski okvir v tem smislu dopolnjujejo etični kodeksi, ki narekujejo, kako naj upravni delavec ravna, da bo njegovo delovanje čim bolj etično »do njega samega, drugih delavcev, državljanov oz. strank in do organizacijske enote, v kateri je zaposlen« (Noč 2006, 13).

Javni uslužbenci naj bi bili z etičnim kodeksom seznanjeni ob sklenitvi zaposlitvene pogodbe, morda se udeležijo še predavanja o etiki na delovnem mestu, če ga nadrejeni organizirajo. To pa, kot poudarjajo nekateri avtorji, samo po sebi ne zadostuje pri utrjevanju etičnih vrednot v upravni kulturi (Ringeling 2011). Izvor etične osveščenosti naj bi bil v moralni zavesti javnih uslužbencev samih in ne plod zunanje prisile. »Integriteta (notranja norma) in odgovornost (zunanja norma) skupaj odražata končno podobo javnega uslužbenca, pa tudi samostojnost in odzivnost javne uprave« (Kovač 2013, 29–30). Zato je, še posebej za tranzicijsko državo, pomembno, da z ustreznimi pisnimi smernicami začrta smer etičnega razvoja, ki bo vodil njen upravni sistem v posttranzicijsko, demokratično in sodobno obdobje javne uprave. Pri tem pa

je pomemben tudi odnos političnih elit in javnih uslužbencev do temeljnih demokratičnih vrednot⁵.

3.2 Pomen etike v državni upravi

O splošnih značilnostih državne uprave, njenih pristojnostih, nalogah in odgovornostih, smo pisali že v zgornjem poglavju, v naslednjih odstavkih pa bomo analizirali še njen odnos do vprašanja etike. Državna uprava je tisti del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi na teritorialnem območju. Poleg nemotenega opravljanja svoje dejavnosti po naročilih vlade in v skladu z zakonskimi ter ustavnimi določili je vsaka sodobna demokratična državna uprava dolžna (Noč 2006, 33):

- odpraviti vsakršne možnosti zasebnega okoriščenja javnih uradnikov in drugih javnih uslužbencev z opravljanjem storitev;
- ustrezno izobrazevati 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.

Upravni sistemi so relativno togi in nefleksibilni, zato se tudi spreminjajo relativno počasi. V Sloveniji smo po začetku reforme javne uprave pričakovali takojšnje izboljšanje v kakovosti, učinkovitosti in etičnosti njenih storitev, kar glede na naš (še vedno trajajoč) proces prehoda iz socialistične v demokratično državo, preprosto ni bilo realno. »Dejstvo je, da 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« (Trpin v Bostič in drugi 1997, 78). Upravni sistemi so občutljiv inštrument, ki jim je potrebno omogočiti postopno organsko rast z jasno predstavo o njihovih prihodnjih funkcijah in strukturi (Bostič in drugi 1997). Zato je vlada v prehodnem obdobju po osamosvojitvi sprejemalačasne in kompromisne rešitve,

⁵ Z raziskovanjem odnosa slovenskih političnih elit in javnih uslužbencev do temeljnih demokratičnih vrednot sta se ukvarjala Brezovšek in Haček (2006). V svoji raziskavi sta ugotovila, da tako slovenski politiki kot tudi javni uslužbenci kažejo pozitiven odnos do splošnih demokratičnih pravic in svoboščin, v povprečju celo bolj kot tradicionalne zahodnoevropske demokracije.

prilagojene takratni stopnji razvoja javne uprave. To je slabo vplivalo tako na ugled vlade kot tudi državne uprave, s tem pa je posredno trpel tudi ogled slovenske politike na splošno.

Na nacionalnem nivoju državne uprave je etika vsaj na papirju morda manj pomembna kot na lokalni ravni. Toda, ker v tem primeru govorimo o najvišjih organih javne uprave, je seveda ne gre zanemariti. Kljub večji pomembnosti lokalne ravni za krepitev etične kulture v javni upravi je prav tako pomembno, da najvišji funkcionarji in uslužbenci državne uprave dajejo zgled lokalnim uslužbencem s profesionalnim, zakonitim in etičnim delovanjem. »Javni uslužbenci vidijo v vodstvenih kadrih vzor obnašanja. Tudi, če ima organizacija zapisana pravila etičnega obnašanja, je velika verjetnost, da se bodo zaposleni ozirali raje po vedenjskih vzorcih nadrejenih« (Noč 2006, 54). Nacionalna raven je tudi prva, kjer se sprejemajo in v praksi vnašajo ukrepi, povezani z etiko, zato se tam pokažejo prvi vtisi in rezultati v zvezi z uvajanjem etičnih norm v upravno delo. Ne nazadnje pa je državna uprava tudi bolj na očeh javnosti, saj gre za neposreden instrument izvršilne veje oblasti, vlade. Javnost od uslužbencev državne uprave pričakuje ne le opravljanja svojega dela, pač pa tudi poštenost, enakopravnost in tudi transparentnost pri opravljanju njihovih nalog. Uslužbenice državne uprave javnost najlažje primerja z »merilno letvico« pravilnega ali napačnega ravnanja, zato si, glede na njihovo delo, ljudje tudi ustvarijo splošno mnenje o javni upravi in etiki njenega dela. Z upadom zaupanja v državno upravo pa se lahko zmanjša tudi zaupanje med državnimi uslužbenci, »skupinsko delo je manj učinkovito, sporazumevanje je okrnjeno, zmanjša se predanost delu in lojalnost delavcev do organizacije« (Noč 2006, 32). Etičnost dela v državni upravi je torej pomembna tudi iz notranjih razlogov. Obstaja pa tudi veliko razlogov, ki se nanašajo neposredno na delo državne uprave v odnosu do prebivalstva.

Douglas (1952, 19) meni, da so »vlade v sodobnih demokracijah tako močne in vplivne, da se njeni državljani ne morejo in ne smejo zadovoljiti zgolj z zmerno korektnim obnašanjem s strani vladnih in državnih uslužbencev, saj že majhen odstotek neetičnih dejanj lahko naredi veliko škodo«. Delo državne uprave ima velik vpliv na zelo obširno množico ljudi, zato se posledice neetičnih dejanj občutijo v precej večjem obsegu kot na lokalni ravni. Kljub temu pa se upravni delavci v tem pogledu ne morejo istovetiti z nosilci oblasti, saj morajo pri svojem delu spoštovati materialne in procesne predpise. Zaposleni v državni upravi naj bi bili le strokovnjaki, ki razumejo smisel, namen in cilj zakonskih predpisov in odločajo na podlagi teh predpisov. »Stranke, ki stopajo v odnose z državnimi 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 uslužbenci državne uprave svoje delo opravljati etično in moralno odgovorno, do ljudi oziroma strank v postopku pa nastopati tako, da jih ne podrejajo, omalovažujejo ali spravljajo v nepošten položaj« (Noč 2006, 35).

Vprašanje etike v javni upravi v zadnjem času postaja bolj aktualno še iz enega razloga – naraščajočih javnih stroškov ob vse večji omejenosti razpoložljivih finančnih sredstev. Delovanje različnih organov javne uprave se zato vedno bolj presoja z različnih vidikov; poleg uspešnosti, učinkovitosti, gospodarnosti in ekologije, je pomembna tudi etika (Plaznik v Noč 2006, 54). Postavlja se vprašanje, če javna uprava javna sredstva porablja namensko in primerno (Noč 2006). Spoznali smo torej, kakšen je pomen etike v in kateri so najpomembnejši dejavniki za presojanje etičnosti v državni upravi. V nadaljevanju pa se bomo dotaknili še pomena etike v lokalni samoupravi, saj kljub temu, da gre v obeh primerih za opravljanje dejavnosti v javnem interesu v širšem okviru javne uprave, se njun pomen v etiki upravnega dela opazno razlikuje.

3.3 Pomen etike v lokalni (samo)upravi

V Sloveniji država javne storitve zagotavlja na dveh teritorialnih ravneh – nacionalni (državna uprava) in lokalni (lokalna samouprava). Pri lokalni samoupravi gre za prenašanje nalog višjih oblasti na nižje teritorialne enote. Načelo, ki omogoča delitev oblasti na manjše teritorialne enote, se imenuje načelo subsidiarnosti, proces, ki poteka kot posledica tega načela, pa proces decentralizacije. Decentralizacija naj bi prinesla večjo učinkovitost, uspešnost, pa tudi etičnost ponudbe in izvajanja javnih storitev s prenosom le-teh na nižje teritorialne enote. V Sloveniji nimamo regionalnih enot oblasti, zato se javne storitve s procesom decentralizacije lahko prenašajo samo na lokalne enote - občine.

Izvajanje javnih storitev na lokalni ravni ima številne prednosti: so »bolje prilagojene lokalnim potrebam, bolj fleksibilne, inovativne, pa tudi cenejše« (Steinich 2000, 4). Zato lokalno raven številni avtorji opredeljujejo kot »temelj vsakega demokratičnega režima, kje ima vsak državljan pravico sodelovanja v javnih zadevah, to pravico pa je najlažje uresničevati prav na lokalni ravni« (Van Assche 2004, 3). O tem je v 19. stoletju pisal že John Stuart Mill: »Na lokalni ravni je za povprečnega državljana največ možnosti za sodelovanje v

javnih zadevah, državljani na lokalni ravni so bolj seznanjeni z oblikovanjem in izvajanjem javnih politik, kar daje demokraciji večjo veljavo in pomen, javne politike na lokalni ravni pa so tudi manj kompleksne in s tem zanje lažje razumljive« (Stuart Mill v Van Assche 2004, 3). Hkrati pa to pomeni, da je zaradi bližine do državljanov etične standarde najlažje vpeljati prav na lokalnem nivoju (Widdicomb v De Vries 2000, 198). Največja slabost tega je, da je lokalna raven tudi najbolj izpostavljena zlorabam teh standardov, saj se z delitvijo oblasti poveča tudi možnost koruptivnih dejanj. Glavni razlog za to je »večja bližina in tudi bolj zasebni stiki javnih uslužbencev s strankami« (Ababio in Vyas-Doorgapersad 2010, 414). Steinich (2000, 4) pa izpostavlja še »nekontrolirano rabo sredstev, zmanjšano odgovornost lokalnega kadra pri vprašljivih ukrepih in pojav lokalnih elit«.

Državljanji imajo bistveno vlogo pri političnem nadzoru lokalnih organov. Zato je potrebna preglednost delovanja in aktov, ki jih ti sprejemajo v interesu skupnosti, krepitev te preglednosti pa zmanjšuje potrebe po uporabi drugih oblik nadzora, zlasti upravnega (Vlaj 2006). Lokalna raven je tudi zato najpomembnejša raven za uveljavljanje etičnih standardov. Ljudje presojujejo celotni javni sektor, ki naj bi bil odprt in pregleden, na podlagi tistega, s čimer se srečujejo vsakodnevno na kraju prebivanja« (Vlaj 2007, 1. pogl.).

Kot ugotavlja Noč (2006), se pri nas veliko govori o korupciji, bolj malo pa o etiki. Tudi empiričnih raziskav, ki bi merile stanje etike med javnimi uslužbenci, primanjkuje. Še bolj se kaže pomanjkanje pozornosti etiki delovanja javnih uslužbencev na lokalni ravni, čeprav je, glede na doslej predstavljena teoretska izhodišča, še bolj pomembna za uveljavljanje etičnih standardov v javni upravi. Etični temelji se postavljajo od spodaj navzgor, saj več avtorjev meni, da je prav lokalna samouprava šola (Mill v Brezovšek 2005, 5–6) in hkrati tudi zibelka (Poggi v Brezovšek 2005, 5) demokracije.

Standardi etičnega ravnanja odločilno vplivajo na moč demokracije oziroma zaupanje javnosti vanjo. Demokracija se lahko razvija le v okoljih, ki upoštevajo in gojijo te standarde. Gre za zaupanje javnosti v integriteto izvoljenih predstavnikov, učinkovito javno upravljanje, ki onemogoča nelojalno konkurenco, subsidiarnost z decentralizacijo in upoštevanje udeležbe ljudi pri odločanju o javnih zadevah na vseh ravneh. Vse to pa se začne najprej na lokalni ravni« (Vlaj 2007, 1. pogl.).

Tudi Svet Evrope priznava bistven pomen demokracije na lokalni in regionalni ravni v namen pravilnega uvajanja etike v delo javne uprave. Visoki standardi javne etike na lokalni ravni so

nepogrešljiva sestavina vzpostavljanja in krepite lokalne demokracije, pa tudi demokracije na splošno. Pri tem pa ne gre samo za to, da lokalni javni uslužbenci gradijo odločitve na javnih potrebah namesto zasebnih interesih. Javnost izgubi motivacijo za udeležbo v lokalni in regionalni samoupravi, če ne verjame, da lokalne in regionalne oblasti upravljajo pošteno, odprto in v interesu vsega prebivalstva v lokalnih in regionalnih skupnostih (Vlaj 2007, 2. pogl.).

Prava in delujoča demokracija zahteva medsebojno zaupanje državljanov in tistih, ki jim služijo kot izvoljeni ali imenovani javni uslužbenci. To pa zahteva zaupanje najprej in predvsem pri uslužbencih na lokalni ravni, s katerimi imajo državljani tudi največ stika. Zaupanje pa si javni uslužbenci najlažje pridobijo, če delujejo v skladu z načeli objektivnosti, integritete, odprtosti, poštenosti, upoštevanja javnih interesov in spoštovanja etičnih standardov za javno življenje. Državljani zaupajo le tistim institucijam, ki ravnajo pravilno. Posledice nezaupanja pa so populizem, absentizem in drugi negativni pojavi (Vlaj 2012). Demokracije ni v družbah, ki nimajo sprejemljivih standardov etičnega obnašanja na vseh ravneh javnega življenja, še posebej pa lokalni. Ti standardi so pomembni v boju zoper neetično ravnanje, njihova uveljavitev pa promovira kulturo poštenosti in preglednosti med vsemi tistimi, ki imajo javne funkcije. Javni funkcionarji in uslužbenci nosijo veliko odgovornost za vzdrževanje, uveljavitev in podrejanje standardom obnašanja v javnem življenju.

Vlaj (2007, 2. pogl.) navaja javno etiko na lokalni ravni kot eno izmed prioritet Sveta Evrope na področju poglobljanja lokalne in regionalne samouprave oz. demokracije. Ključna vprašanja javne etike na lokalni ravni so povezana s tem, kako delujeta lokalna in regionalna demokracija. Zagotavljanje javne etike na lokalni ravni pa odstranjuje tudi eno od glavnih ovir decentralizacije in učinkovitega uresničevanja načela subsidiarnosti. Če lokalna raven javne uprave deluje etično je uvajanje decentralizacije močno olajšano, s tem pa država tudi uresničuje obljube, h katerim se je zavezala pri vstopu v EU.

Etičnost delovanja javnih uslužbencev bo osrednja tema naše magistrske naloge, natančneje pa se bomo ukvarjali s primerjavo etičnosti delovanja javnih uslužbencev na nacionalni, kjer je v Sloveniji bila narejena že večkrat omenjena raziskava, in lokalni ravni, kjer tovrstnih raziskav primanjkuje. Lokalna raven oblasti naj bi predstavljala etični temelj vsake države,

zato menimo, da je raziskava etičnosti delovanja javnih uslužbencev na lokalni ravni pomembna za nadaljnji pozitiven razvoj etike v Sloveniji.

3.4 Etični kodeksi in drugi akti upravne etike v Sloveniji

Za ustrezen začetek razvoja etičnega okolja v tranzicijski državi kot je Slovenija, so v javni upravi potrebni ustrezni etični dokumenti, ki neposredno naslavljajo potrebe po spremembah v upravnih sistemih, ki izvirajo še iz starega socialističnega. Trendi v javni upravi pa bolj poudarjajo širše vodenje in večjo transparentnost, kot pa natančno kontrolo (Pečarič 2011). Zato kodeksi javne etike običajno niso zbirke togih in določnih pravil, pač pa le splošne smernice, ki opisujejo minimalno etično obnašanje. Tudi v Sloveniji je minilo že več kot desetletje, odkar smo na nacionalni ravni sprejeli prvi kodeks javne etike. Nastal je pod okriljem Sveta Evrope, kjer ga je ministrski svet leta 2000 sprejel kot priporočilo vsem članicam Sveta Evrope. Pri nas ga je sprejela Vlada Republike Slovenije pod imenom Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki je pri nas veljaven že od 18. januarja 2001 (Uradni list RS 8/2011). S tem je Slovenija postala ena izmed prvih držav Sveta Evrope, ki je sprejela kodeks. Z njim je vlada naložila ministrstvu, vladnim službam in drugim organom javne uprave, da kodeks upoštevajo v postopkih zaposlovanja in pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja organizacije in delovnopravne zakonodaje, kot tudi pri splošnem poslovanju s strankami. Kljub temu so njegova določila zakonsko neobvezujoča in služijo le kot skupek vodil, osnovnih smernic in minimalnih standardov, ki naj bi jih javni uslužbenci upoštevali pri svojem delu. V nadaljevanju bomo na kratko predstavili določila kodeksa, saj bodo na njem kasneje temeljila naša anketna vprašanja. Pred tem Pečarič (2011, 422) opozarja še na očitno neresnost slovenske vlade pri usklajevanju kodeksa s slovensko zakonodajo:

Zakon o javnih uslužbencih je v prvem odstavku 93. Člena dejansko predpisal, da mora javni uslužbenec opravljati delo v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike. Tako je ZJU načela kodeksa na svojevrsten način »povzdignil« na zakonsko raven, čeprav sem prepričan, da za to ni imel resnega namena, saj ni usklajen z določbami zakona. Na neresnost kaže tudi dejstvo, da je Vlada RS zgolj dobessedno(!) prevedla priporočilo kodeksa, ki ga je sprejel Svet Evrope, seveda samo kot priporočilo.

Po svojem 2. členu je kodeks sestavni del načel opravljanja javnih nalog od trenutka, ko javni uslužbencev potrdi, da je bil z njim seznanjen (Pečarič 2011). Javni uslužbenci morajo svoje naloge opravljati v skladu z ustavo in zakoni, politično nevtralnno in nepristransko (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 4. člen), hkrati pa tudi strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno ter pri tem upoštevati le javni interes in konkretne okoliščine posameznega primera (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 5. člen). Pri opravljanju javnih nalog jim ni dovoljeno ravnati samovoljno ali v škodo strank, temveč morajo upoštevati pravice, dolžnosti in interese le-teh (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 6. člen). Po 8. Členu Kodeksa se mora tudi izogibati vsakemu nasprotju interesov (uslužbenčev zasebni interes nasproti javnemu interesu), če je to nasprotje dejansko obstoječe ali pa tudi samo možno. Vedno pa mora ravnati tudi tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost, in učinkovitost opravljanja javnih nalog (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 9. člen). Javni uslužbenec je odgovoren svojemu neposrednemu predstojniku, če predpisi ne določajo drugače (10. člen). Prijave nezakonitega ravnanja so določene v 12. členu Kodeksa (Uradni list RS 8/2001):

- Javni uslužbenec mora vsako zahtevano ravnanje, za katerega meni, da je nezakonito, prijaviti v skladu z zakonom.
- V skladu z zakonom mora pristojnemu organu prijaviti tudi vsako neetično ravnanje drugih javnih uslužbencev.
- Če javni uslužbenec po prijavi meni, da odziv ni skladen z njegovo skrbjo, lahko zadevo pisno prijavi predstojniku ustreznega organa.
- Če zadeve ni mogoče rešiti s postopki in pritožbami tako, da bo to sprejemljivo za javnega uslužbenca, mora ta izpeljati navodila, ki mu jih da predstojnik.
- Javni uslužbenec mora pristojnim organom prijaviti vsak dokaz, navedbo ali sum nezakonitega ali kaznivega dejanja v zvezi z opravljanjem javnih nalog, ustrezno preiskavo pa potem izvedejo pristojni organi.
- Zagotoviti se mora, da je javni uslužbenec, ki je oddal prijavo o neetičnem ravnanju, varovan pred šikaniranjem, grožnjami in podobnim ravnanjem, ki ogroža opravljanje javnih nalog.

V 16. členu Kodeks podrobneje obravnava nujnost ločevanja opravljanja javne z opravljanjem politične dejavnosti. Javni uslužbenec pri svojem delu ne sme dopustiti, da morebitna

politična pripadnost vpliva na njegovo opravljanje javnih nalog. Prav tako pa ne sme zahtevati ali sprejemati daril in drugih koristi zase in za svojo družino in se izogibati poslovnim ali političnim stikom, ki bi lahko ustvarjali videz, da vplivajo na nepristranskost njegovega opravljanja javnih nalog (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 18. člen). Ne sme biti dovzeten za vplive drugih (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 20. člen), ne sme zlorabiti svojega položaja v zasebne namene ali v smislu dajanja kakršne koli prednosti v zvezi z opravljanjem javnih nalog (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 21. člen), hkrati pa mora ustrezno varovati zasebnost podatkov, v katere ima na delovnem mestu vpogled in z njimi razpolaga (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 22. člen). »Pri uresničevanju svoje pravice do odločanja po prosti presoji mora javni uslužbenec po 23. Členu Kodeksa zagotoviti, da se javno premoženje in finančna sredstva, ki so mu zaupana, upravljajo in uporabljajo učinkovito, smotrno in gospodarno. Navedeno se ne sme uporabljati v zasebne namene, razen kadar je za to dano dovoljenje v skladu z zakonom« (Pečarič 2011, 423). 25. Člen Kodeksa se nanaša na odgovornost nadrejenega, po njem pa mora javni uslužbenec, ki vodi druge javne uslužbence, to opravljati v skladu s predpisi, politikami in cilji osebe javnega prava, za katero dela. Odgovarjati mora za dejanja ali opustitve, ki jih stori njegovo osebje pri opravljanju javnih nalog, če ni ukrepal primerno, da bi taka dejanja ali opustitve preprečil, kot to izhaja iz njegovega položaja. Po potrebi mora poudarjati in uveljavljati etična in druga sistemska ter procesna pravila in predpise, hkrati pa zagotavljati ustrezna izobraževanja in usposabljanja. V zadnjem, 28. členu Kodeks navaja dolžnost javnega uslužbenca, da ravna v skladu z njegovimi določili, da so njegove določbe del pogojev za zaposlitev uslužbenca. Če uslužbenec krši določila kodeksa, pa se lahko proti njemu uvede tudi disciplinski postopek.

S tem smo na kratko povzeli vsebino prvega veljavnega kodeksa javne etike v Sloveniji. V nas pusti nekoliko mlačen vtis, saj se njegova določila zdijo presplošna, poleg tega po našem mnenju ni dovolj, da en sam kodeks s (pre)splošnimi določili zajema celotno javno upravo. Javna uprava je zelo kompleksen in obširen sistem zagotavljanja javnih storitev, uslug in dobrin, zato potrebujemo zbirko etičnih pravil, ki se ožje nanaša na točno določen krog ali skupino javnih uslužbencev. 10 let kasneje, 25. julija 2011, je Uradniški svet Ministrstva za notranje zadeve sprejel še Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Sodeč po imenu naj bi bil bolj osredotočen na uslužbence v državnih organih, pa tudi na uslužbence lokalnih skupnosti, tj. občinskih uprav. »Osnovna izhodišča Uradniškega sveta pri pripravi osnutka so temeljila na primerjalni analizi obstoječih kodeksov pri nas in v tujini. Glavna usmeritev pri pripravi Kodeksa je bila njegova utemeljitev na

vrednotah javnih uslužbencev in javne uprave. Sprejet Kodeks izhaja iz tradicije in vrednot delovanja javne uprave, ki mora delovati zakonito in v javno dobro« (Kovač 2011, 1. pogl.).

Ta kodeks je nastal na osnovi pooblastila, ki ga Uradniškemu svetu podeljuje Zakon o javnih uslužbencih v 3. odstavku 174. Člena (Uradni list RS 63/2007). Člen dovoljuje, da Uradniški svet v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Uradni list RS 63/2007). Tu se ponovno kaže neusklajenost slovenske zakonodaje z mednarodnimi organizacijami, katerih članica je Slovenija, zaradi katere imamo namesto enega kar dva veljavna kodeksa. Tudi ta kodeks je zakonsko neobvezujoč in predstavlja zgolj skupek etičnih navodil za delo uslužbencev državne in lokalne (samo)uprave. Temelji na vzajemnem spoštovanju javnih uslužbencev, tako medsebojnem kot tudi do strank, njegov glavni namen pa je, da se javnim uslužbencem predstavijo vodila delovanja, ki jih je možno razumeti v najširšem smislu ob predpostavki spoštovanja zakonskih načel ter splošnih pisanih ali nepisanih etičnih standardov (Kovač 2011). Hiter pregled besedila kodeksa nam pove, da gre za še bolj splošen dokument od kodeksa, ki ga je sprejela vlada. Vsebuje 10 splošnih vodil in načel, ki se »nedvoumno tolmačijo in okvirno, vendar jasno nakazujejo etične norme, ki jim sledimo v javni upravi« (Haček in Bačlija 2012, 116). Glavna prednost novega kodeksa pred starim je v tem, da dejansko predstavlja le smernice delovanja, ki ne določajo ravnanja v točno določenih situacijah, kar je v resnici naloga zakonodaje (Haček in Bačlija 2012). Novi kodeks uradno »ni v razmerju z in ne posega v veljavnost starega, saj Uradniški svet ne more razveljaviti akta, ki ga je izdal drug organ« (Kovač 2011, 1. pogl.). To pomeni, da sta trenutno v slovenskem upravnem prostoru uradno veljavna dva kodeksa etike javnih uslužbencev. Njuna določila zelo postopno pronicajo v upravno kulturo slovenskih upravnih uslužbencev, saj se »tradicionalna uprava, s hierarhičnimi odnosi med javnimi uslužbenci in državljanji, le počasi razvija v sodoben, profesionalen in transparenten sistem« (Noč 2006, 125).

Poleg obeh naštetih kodeksov je leta 2006 nastal še slovenski priročnik Etično upravljanje občin z modelom kodeksa, in sicer »kot posledica novih usmeritev Sveta Evrope, da se v državah članicah na temelju Paketa vzorčnih pobud na področju javne etike na lokalni ravni – ta vsebuje tudi priročnik dobrih praks javne etike na lokalni ravni - pripravijo nacionalni in nato še lokalni priročniki« (Vlaj 2012, 225). Namen tega priročnika je bil predvsem pomagati lokalnim funkcionarjem in zaposlenim v občinskih upravah pri dobrem upravljanju občin,

torej kako najbolje odgovoriti na sodobne potrebe prebivalcev v občinah, okrepiti udeležbo vseh skupin prebivalcev pri odločanju v teh skupnostih, zagotoviti etične standarde pri upravljanju občin, hkrati pa onemogočiti negativne pojave, kot je na primer korupcija na občinski ravni. Tedanja politična oblast priročniku in Kodeksu etičnega upravljanja občin ni namenjala nobene politične pozornosti. Priročnik obravnava teme, »kot so moralna in pravna pravila za človekovo družbeno delovanje, pravne vidike korupcije, osnutek kodeksa etičnega upravljanja občine ter usmeritve Sveta Evrope glede dobrega upravljanja in javne etike v lokalnih skupnostih« (Vlaj 2012, 224).

Ne nazadnje pa je Protikorupcijska komisija pripravila še zbornik Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote, katerega poglavja smo v magistrskem delu že navajali. Predstavljen je bil 8. novembra 2012 v prostorih Državnega sveta, kjer je bilo opozorjeno, da je neetično ravnanje prisotno tudi v občinah, za kar obstaja več razlogov – ne dovolj definirana vloga in položaj župana, nezadosten nadzor njihovega ravnanja, nepreglednost sistema upravljanja v občinah in drugi (Vlaj 2012). Trenutno bi težko ocenjevali njegov vpliv na slovenski upravni prostor, saj je monografija še dokaj nova. Uhan (2012) sicer ugotavlja, da je zbornik izšel ob zelo primernem času, naslovne teme, kot so integriteta, odgovornost in vladavina prava, pa so ne le brezčasne, pač pa tudi univerzalne.

V teh odstavkih smo predstavili nekaj pisnih dosežkov in premikov na področju etike v slovenskem upravnem okolju. Ti nam bodo služili kot pomoč in opora pri sestavljanju anketnega vprašalnika, s katerim bomo izvedli empirični del naše raziskave. V prvi vrsti pa se bomo opirali na določila najstarejšega Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev. Razlogov je več, saj gre za akt, ki ga je neposredno oblikovala in sprejela slovenska vlada in hkrati najdlje veljaven uradni akt javne etike pri nas. Poleg tega je kljub svoji siceršnji splošnosti še vedno preciznejši v svojih določilih (ponekod celo preveč) od novejšega Kodeksa etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, zato bo na njegovi osnovi lažje oblikovati vprašanja, ki bodo učinkovito merila stopnjo etičnosti med občinskimi javnimi uslužbenci.

4 EMPIRIČNA RAZISKAVA O ETIČNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV NA LOKALNI RAVNI

4.1 Metodologija raziskave

V drugem delu raziskave smo se ukvarjali z zbiranjem in empirično analizo pridobljenih podatkov. S pomočjo anketnega vprašalnika smo v različnih občinskih upravah ugotavljali odnos javnih uslužbencev do etike pri upravnem delu. Gre za neke vrste standardiziran vprašalnik, ki sta ga leta 1996 oblikovala Solymossy in Hisrich, uporabljen pa je bil v raziskavah v ZDA, Rusiji, na Hrvaškem in tudi v Sloveniji (Noč 2006). Poleg Nočeve, ki je naredila tudi za našo nalogo pomembno raziskavo v državni upravi, je bil ta tip vprašalnika uporabljen tudi za preučevanje in primerjavo etičnih stališč podjetnikov in managerjev večjih zasebnih podjetij v Sloveniji (Polajžer v Noč 2006, 74). Na podlagi odgovorov, pridobljenih s pomočjo vprašalnika, bomo nato s pomočjo statistične analize podatkov ocenili nivo etike med javnimi uslužbenci na lokalni ravni.

V namen preverjanja obeh hipotez pa bomo nato izvedli še neposredno primerjavo z rezultati raziskave mag. Nočeve o etiki med uslužbenci državne uprave. Noč (2006) je v svoji študiji merila nivo etike med državnimi uslužbenci s pomočjo standardiziranih, pa tudi svojih vprašanj o pomembnosti etike v državni upravi in na splošno, seznanjenosti uslužbencev s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, koliko ga pri svojem delu uporabljajo ter kdo ali kaj najbolj vpliva na njihovo etično držo. S pomočjo primerjave njenih rezultatov z našimi bomo ovrednotili obe postavljeni hipotezi in s tem podali kvantitativno oceno o tem, kateri nivo javne uprave trenutno v Sloveniji svoje delo opravlja bolj etično. Še pred tem pa bomo v nadaljevanju razdelali načrt raziskave.

4.2 Načrt raziskave

Načrt raziskave je izdelan po enakem modelu kot načrt v študiji mag. Nočeve in izhaja iz namere o primerjavi etike v javni upravi na dveh nivojih: lokalnem in državnem. Naše podatke bomo v prvem delu empirične analize ovrednotili s pomočjo lastne analize odgovorov na anketni vprašalnik, v drugem pa bomo opravili neposredno primerjavo z rezultati raziskave, opravljene v državni upravi.

Osnovni podatki raziskave, ki jo je opravila mag. Zora Noč, s katero bomo naredili primerjavo (2006, 75):

- **statistična populacija:** državni uslužbenci Republike Slovenije
- **vzorčna enota:** posamezni državni uslužbenec Republike Slovenije
- **vzorčni okvir:** podatki Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije dne 31. 12. 2003
- **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)
- **velikost načrtovanega vzorca:** 534 enot, kar predstavlja 1,6-odstoten vzorec iz populacije državne uprave
- **uresničeni vzorec:** 150 enot, kar skupno predstavlja 28-odstoten vzorčni odziv

Po enakem zgledu smo oblikovali tudi lastne vzorčne podatke na osnovi *vzorčnega načrta*:

- **statistična populacija:** občinski uslužbenci Republike Slovenije
- **vzorčna enota:** posamezni občinski uslužbenec Republike Slovenije
- **vzorčni okvir:** seznam slovenskih občin in število zaposlenih po občinah dne 4. 10. 2012 (Ministrstvo za notranje zadeve 2012)
- **postopek vzorčenja:** izbor in kontaktiranje 26 subpopulacij (občin) iz vzorčnega okvira 211 občin
- **velikost načrtovanega vzorca:** 1447 enot, kar predstavlja 31,5-odstoten vzorec iz skupne populacije 4600 zaposlenih v občinah (Ministrstvo za notranje zadeve 2012)
- **uresničeni vzorec:** 114 enot, kar pomeni 7,9-odstoten vzorčni odziv

Raziskovalni instrument je v obeh raziskavah »vprašalnik, ki ga je oblikoval Robert Hisrich iz Case Western University v Clevelandu, ZDA, leta 1996« (Noč 2006, 76). Poleg standardiziranega vprašalnika je mag. Noč imela tudi svoja vprašanja. Anketna vprašanja v obeh vprašalnikih smo v veliki večini pustili enaka, dodali smo le dve vprašanji, ki se bolj skladata s cilji naše raziskave. Tako smo zagotovili, da bomo lahko primerno analizirali lastne rezultate ankete in s tem ovrednotili stanje etike v občinskih upravah, hkrati pa se

nismo preveč oddaljili od že začrtanih smernic obeh vprašalnikov in si s tem omogočili možnost legitimne primerjave z že narejeno študijo etike v državni upravi.

Komunikacija za pridobivanje odgovorov je potekala preko telefonskih klicev in elektronske pošte. S pomočjo telefonskih klicev smo pridobivali dovoljenja direktorjev občinskih uprav za razdelitev ankete med uslužbence posameznih občinskih uprav preko elektronske pošte. Po pridobitvi dovoljenja za anketiranje posameznih občin smo preko e-pošte kontaktirali njihove sprejemne pisarne, ki so nato razposlale spletno povezavo do ankete vsem zaposlenim, udeležba pa je bila prostovoljna ob zagotovljeni anonimnosti. Anketa je potekala v elektronski obliki, narejena pa je bila s pomočjo Googlove spletne programske sheme Google Docs. Z uporabo »piškotkov« (cookies) smo zagotovili, da noben udeleženec ankete ni mogel izpolniti več kot enkrat.

Vzorčenje je potekalo z enkratnimi prošnjami za udeležbo brez opominov in naknadnih ali ponovljenih prošenj.

Kakovost in posplošljivost vzorca je nizka, saj je udeležba v anketi manj kot 8-odstotna, po drugi strani pa zajema veliko število različnih občin iz najrazličnejših slovenskih regij in tako zajema spekter odnosa do etike javnih uslužbencev iz cele Slovenije. Na tej osnovi je posplošljivost vzorčnih rezultatov na celotno populacijo boljša kot bi sprva sklepali po nizki anketni udeležbi. Naj omenimo še to, da nimamo točnega podatka o tem, koliko anket je bilo v resnici poslanih zaposlenim po posameznih občinskih upravah, saj smo njihovo posredovanje v celoti prepustili sprejemnim pisarnam občin. Zaradi tega ne vemo, koliko zaposlenih v posamezni občinski upravi je imelo dejansko možnost izpolniti anketo in koliko jih je to možnost zavestno zavrnilo, zato smo udeležbo računali glede na skupno število zaposlenih v 26 občinskih upravah. Naj na tem mestu izpostavimo še manjšo statistično anomalijo naše študije: prejeli smo tudi rešeno anketo z občine Mozirje, ki je sicer nismo kontaktirali, a sklepamo, da je sprejemna pisarna mestne občine Velenje posredovala anketo tudi tja, saj si občini delita skupno občinsko upravo. Stališče avtorjev pa je, da že izjemno nizka udeležba jasno odraža slab odnos javnih uslužbencev do etike v javni upravi. Pred zaprtjem ankete smo prejeli 114 pravilno izpolnjenih vprašalnikov.

Rezultati ankete so opisani in prikazani z *uporabljenimi metodami* opisne statistike. Odgovori na posamezna vprašanja so prikazani s strukturnim grafikonom odgovorov, saj so spremenljivke na nominalni⁶ ali ordinalni⁷ ravni merjenja, za grafi pa sledi naša interpretacija predstavljenih podatkov. S ciljem primerjave rezultatov naše raziskave o etičnosti občinskih uslužbencev z raziskavo o etičnosti državnih uslužbencev mag. Nočeve smo v drugem delu empirične analize grafične strukture odgovorov na vprašanja, ki so enaka kot v drugi raziskavi, primerjali v eni tabeli. Pri tem smo morali delovati ob predpostavki, da gre za enako številčno populacijo občinskih in državnih uslužbencev, čeprav je naš vzorec približno za četrtno manjši (150 proti 114). Pri primerjavi odgovorov iz prvega sklopa vprašanj smo z dvosmernim Pearsonovim testom (χ^2) izračunali stopnjo statistične enakosti ali različnosti med lokalno in državno ravno. Pri primerjavi pritrdilnih in nikalnih odgovorov na vprašanja iz drugega sklopa smo ta izračun naredili le pri vprašanjih, kjer je bila izmerjena razlika med obema ravnema 5% ali več. Pri izračunu vrednosti χ^2 smo predpostavili 5-odstotno možnost napake ($\alpha = 0,05$), kar pomeni, da glede na tabelo porazdelitve⁸ χ^2 obstaja kritična vrednost pred območjem zavrnitve statistične enakosti lokalnega in državnega nivoja, njena vrednost pa je odvisna od števila možnih odgovorov na posamezno vprašanje ali trditev. Izmerjena vrednost χ^2 nad kritično vrednostjo α pomeni, da pri tem vprašanju med lokalno in državno ravno obstaja statistično pomembna različnost.

Obdelava podatkov je v celoti potekala v programu Microsoft Excel, s katerim smo izdelali grafične prikaze rezultatov posameznih vprašanj in računali mero oz. obstoj statističnih razlik pri nekaterih primerjavah med obema ravnema.

⁶ Vrednosti nominalnih ali imenskih spremenljivk niso razdeljene hierarhično, ampak enakovredno. To pomeni, da jih lahko med seboj razlikujemo, ne pa tudi rangiramo po vrednosti - npr. demografska vprašanja o spolu, kraju bivanja itd. (Toš in Hafner-Fink 1998).

⁷ Ordinalne spremenljivke lahko razdelimo hierarhično in jih vrednostno rangiramo, ne moremo pa določati razlike med njimi (Toš in Hafner-Fink 1998).

⁸ Tabela porazdelitve kritičnih vrednosti χ^2 (Jesenko in Šifrer 2008) najdemo v prilogi B.

4.3 Analiza vzorca

V spodnji tabeli predstavljamo demografske podatke, ki smo jih pridobili od anketirancev:

Tabela 4.1: Vzorec anketirancev

| | Število | Delež (v %) |
|--|------------|-------------|
| Spol: | | |
| moški | 44 | 38,6 |
| ženski | 70 | 61,4 |
| Starost: | | |
| do 30 let | 14 | 12,3 |
| od 31 do 40 let | 43 | 37,7 |
| od 41 do 50 let | 34 | 29,8 |
| nad 51 let | 23 | 20,2 |
| Izobrazba: | | |
| nedokončana srednja | 0 | 0 |
| srednja | 15 | 13,2 |
| višja ali visoka | 41 | 36,0 |
| univerzitetna | 45 | 39,5 |
| magisterij ali doktorat | 13 | 11,4 |
| drugo | 0 | 0 |
| Velikost občine⁹¹⁰: | (27 občin) | |
| do 1.000 prebivalcev | 0 | 0 |
| 1.001 do 5.000 preb. | 1 | 3,7 |
| 5.001 do 10.000 preb. | 5 | 18,5 |
| 10.001 do 50.000 preb. | 18 | 66,7 |
| 50.001 do 100.000 preb. | 2 | 7,4 |
| 100.001 do 500.000 preb. | 1 | 3,7 |
| nad 500.000 preb. | 0 | 0 |
| Delovna doba v občinski upravi: | | |
| do 5 let | 29 | 25,4 |
| od 5 do 15 let | 55 | 48,2 |
| nad 15 let | 30 | 26,3 |

Če na kratko interpretiramo demografske podatke, vidimo, da so se ženske v povprečju bolj pogosto odzivale na anketo, saj je *spolna porazdelitev* odgovorov kar 61,4% proti 38,6% v korist žensk.

⁹ Glej Brezovšek (2005, 71).

¹⁰ Podatki SURS 2011.

Pri *starostni strukturi* je porazdelitev med mlajšimi in starejšimi anketiranci popolnoma enaka, saj jih je bilo 50% starih do 40 let (12,3% do 30 let, 37,7% do 40 let), 50% pa nad 41 let (29,8% do 50 let, 20,2% nad 51 let).

Izobrazbena struktura nam pokaže, da so najpogosteje odgovarjali ljudje z univerzitetno izobrazbo (39,5%), ki jim naglo sledijo tisti z višjo ali visoko izobrazbo (36,0%). Skupno sta ti dve izobrazbeni skupini predstavljal več kot tri četrtine pridobljenih odgovorov. Uslužbenci s srednjo izobrazbo so prispevali 13,2% odgovorov, 11,4% anketirancev pa je imelo dokončan znanstveni magisterij ali doktorat.

Pri *velikostni porazdelitvi* preučevanih občin so prevladoval tiste v srednji kategoriji Brezovškove lestvice, saj jih je kar 18 imelo med 10.001 in 50.000 prebivalcev, kar znaša dve tretjini ali 66,7%. Druga najbolj zastopana kategorija je med 5.001 in 10.000 prebivalcev, tovrstnih občin smo v raziskavo vključili 5 (18,5%). V kategoriji med 1.001 in 5.000 prebivalci imamo občino Mozirje (3,7%), med večje mestne občine z vsaj 50.001 in največ 100.000 prebivalci pa spadata Koper in Kranj (7,4%). Največja občina, s katere smo zabeležili odziv, je mestna občina Maribor, ki spada v kategorijo med 100.001 in 500.000 prebivalci (3,4%).

Skoraj polovica (48,2%) delavcev je imela med 5 in 15 leti *delovne dobe* v občinski upravi. Ostali dve skupini sta skupaj tvorili dobro polovico odgovorov, do 5 let delovne dobe je imelo 25,4% anketirancev, nad 15 let pa 26,3% vprašanih.

4.3.1 Porazdelitev odgovorov po občinah

Zaradi boljše preglednosti na koncu poglavja o analizi vzorca dodajamo še tabelo s popolnim abecednim seznamom 27 občin, ki smo jih vključili v raziskavo. Svojo vrstico ima tudi skupina odgovorov, kjer anketiranci niso želeli imenovati občinske uprave, v kateri so zaposleni. To se je verjetno dogajalo pri anketirancih iz manjših občin, saj bi v teh primerih navedba občine lažje ogrozila njihovo anonimnost. V drugem in tretjem stolpcu sta dodani še kategoriji števila odgovorov, ki jih je prispevala posamezna občina ter odstotek skupnega števila odgovorov vsake občine.

Tabela 4.2: Porazdelitev odgovorov po občinah

| Občina | Število odg. | Delež (v %) |
|----------------------|---------------------|--------------------|
| Bled | 3 | 2,6 |
| Celje | 1 | 0,9 |
| Cerknica | 2 | 1,8 |
| Idrija | 3 | 2,6 |
| Izola | 6 | 5,3 |
| Jesenice | 5 | 4,4 |
| Kočevje | 3 | 2,6 |
| Koper | 1 | 0,9 |
| Kranj | 5 | 4,4 |
| Lendava | 2 | 1,8 |
| Ljutomer | 7 | 6,1 |
| Logatec | 1 | 0,9 |
| Maribor | 1 | 0,9 |
| Mozirje | 1 | 0,9 |
| Ptuj | 1 | 0,9 |
| Ruše | 3 | 2,6 |
| Slovenj Gradec | 2 | 1,8 |
| Slovenska Bistrica | 8 | 7,0 |
| Šentjur | 2 | 1,8 |
| Škofljica | 2 | 1,8 |
| Trbovlje | 6 | 5,3 |
| Trebnje | 1 | 0,9 |
| Trzič | 8 | 7,0 |
| Velenje | 14 | 12,3 |
| Vojnik | 2 | 1,8 |
| Vrhnika | 5 | 4,4 |
| Zreče | 4 | 3,5 |
| <i>brez odgovora</i> | 15 | 13,2 |
| SKUPAJ | 114 | 100 |

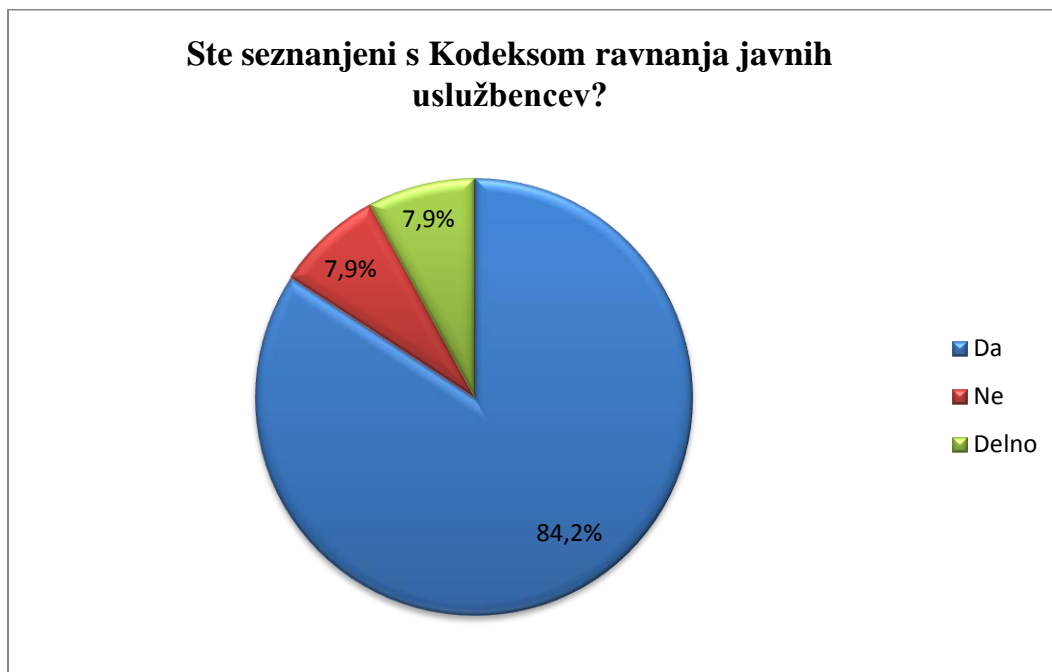
4.4 Analiza raziskovalnih rezultatov

V nadaljevanju predstavljamo rezultate odgovorov na anketni vprašalnik, ki so grafično prikazani in nato interpretirani. V tem poglavju delamo lastno analizo odgovorov brez primerjave z raziskavo na državni ravni. Vsako vprašanje je obravnavano v ločenem podpoglavju.

4.4.1 Seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev

Na sliki 4.1 najdemo grafični prikaz rezultatov na prvo vprašanje:

Slika 4.1: Seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev

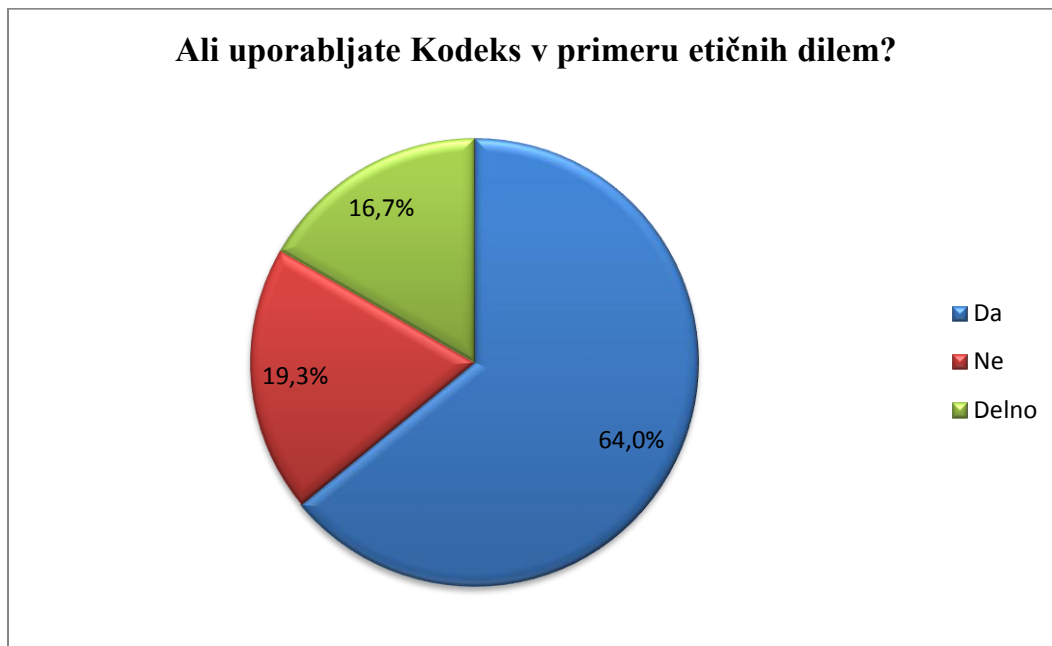


Seznanjenost občinskih uslužbencev s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev je splošnem zelo dobra. Kar 84,2% anketirancev je z njim seznanjenih, nadaljnjih 7,9% pa Kodeks poznajo delno. Le 7,9% vprašanih je priznalo, da Kodeksa ne poznajo, kar pomeni, da je v celoti 92,1% anketirancev z njim seznanjenih ali vsaj delno seznanjenjih. Iz teh podatkov sklepamo, da nadrejeni v upravnih organih dobro poskrbijo za to, da nove, pa tudi dlje časa zaposlene delavce seznanijo s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev in njegovimi določili. Po našem mnenju pa bi morala biti stopnja seznanitve še nekoliko bližje 100%. Slabih 8 odstotkov neseznanjenih se morda ne sliši veliko, a če posplošimo vzorec anketirancev na celotno populacijo zaposlenih v občinskih upravah, bi to pomenilo, da je v Sloveniji preko 350 občinskih uslužbencev, ki Kodeksa ne poznajo.

4.4.2 Uporaba Kodeksa v primeru etičnih dilem

Naslednja slika (4.2) analizira rezultate drugega vprašanja, ki se nanaša na uporabo določil Kodeksa v primeru etičnih dilem:

Slika 4.2: Uporaba Kodeksa v primeru etičnih dilem

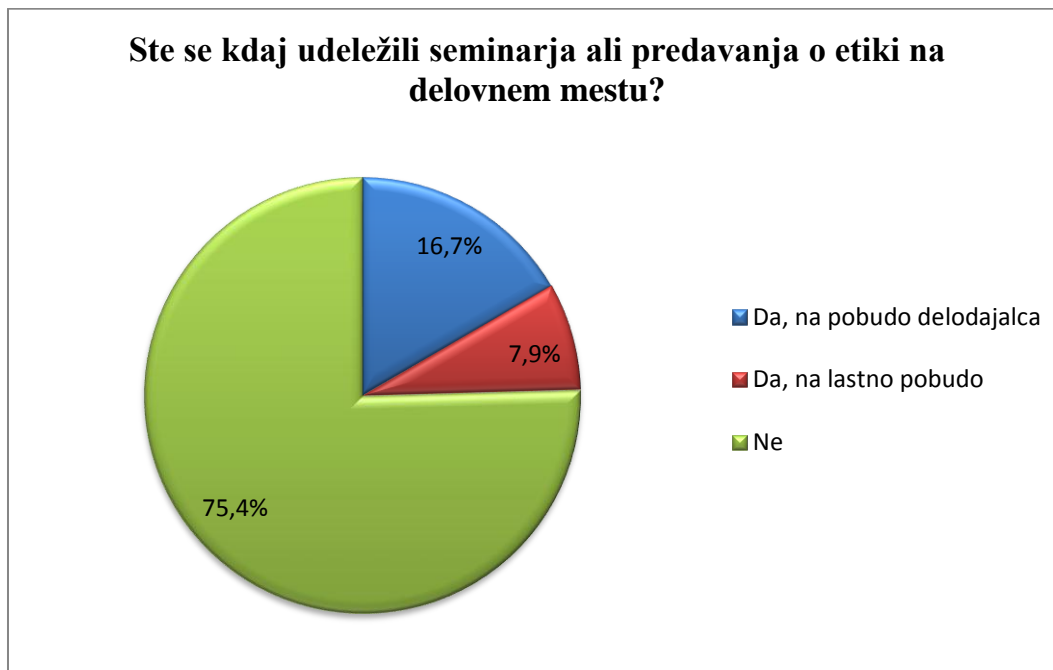


Če je slika splošne seznanjenosti delavcev v občinah s Kodeksom dobra, se situacija pri vprašanju uporabe Kodeksa v primeru etičnih dilem že nekoliko spremeni. Kodeks v primeru etičnih dilem sicer uporablja 64% vprašanih, kar še vedno predstavlja precejšnjo večino. Skupno skoraj petina (19,3%) vprašanih priznava, da Kodeksa pri delu sploh ne uporabljajo, nadaljnjih 16,3% pa ga uporablja le delno. Skupno se torej več kot tretjina javnih uslužbencev nikoli ne ravna po določilih Kodeksa ali pa ga upoštevajo v omejenem obsegu. Zaskrbljujoča pa je ugotovitev, če rezultate tega vprašanja navežemo na rezultate prejšnjega, da vsaj 20% vprašanih ali celo več, ki Kodeks poznajo ali vsaj delno poznajo, le-tega pri svojem delu ne uporabljajo oz. ga upoštevajo le do neke mere. To kaže na pomanjkanje etične socializacije v delovnem okolju in je lahko tudi posreden indikator, da zgolj pisna navodila za etično opravljanje dela ne zadostujejo.

4.4.3 Udeležba na seminarju ali predavanju o etiki na delovnem mestu

Spodaj prikazujemo odgovore na naslednje vprašanje, ki sprašuje po udeležbi na seminarju ali drugi obliki predavanja o etiki na delovnem mestu:

Slika 4.3: Udeležba na seminarju ali predavanju o etiki na delovnem mestu

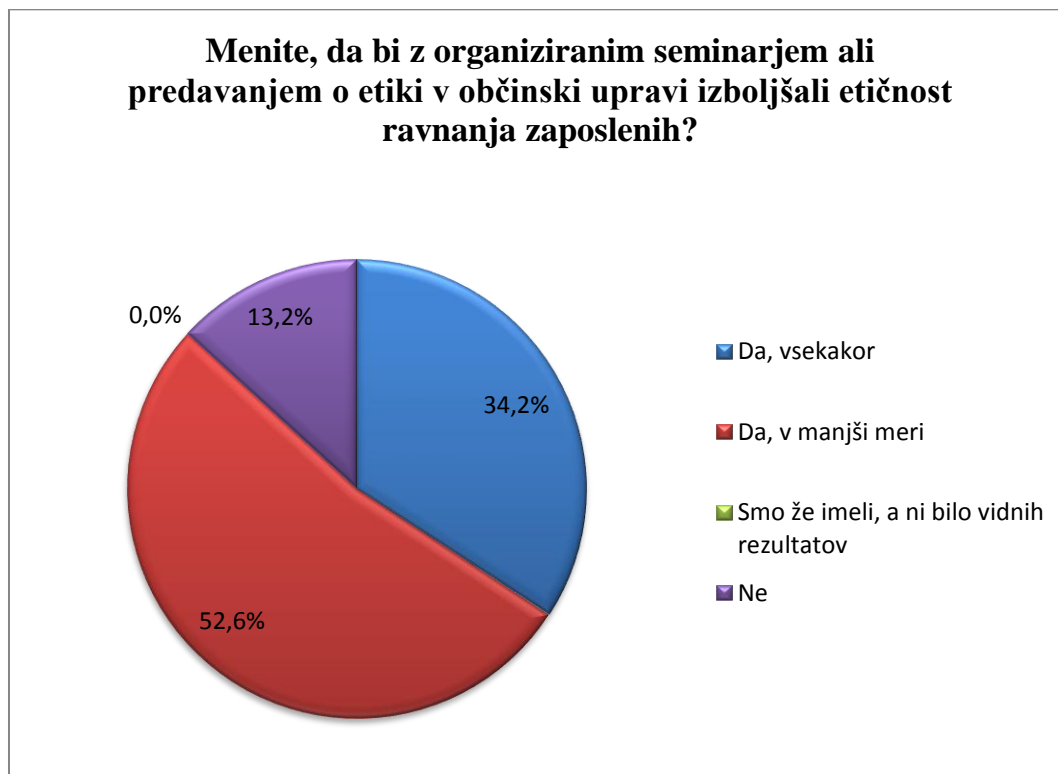


Nekaj več kot tri četrtine anketirancev se nikoli ni udeležilo seminarja ali predavanja o etiki na delovnem mestu. 16,7% vprašanih se je tovrstnega predavanja udeležilo na pobudo delodajalca, 7,9% pa na lastno pobudo. Sodeč po teh podatkih sta poklicna socializacija in koordinacijsko vodenje ter usmerjanje k etičnemu delovanju v slovenskih občinah na mnogo prenizki ravni. Vzpodbudno je sicer dejstvo, da se je vsaj majhen odstotek občinskih uslužbencev za etično izobraževanje pripravljenih angažirati tudi na lastno pest. Veliko bolje pa bi bilo, če bi direktorji občinskih uprav organizirali letno predavanje za vse zaposlene z dolgoročnim ciljem postopne etične socializacije. S tem bi organi lokalne samouprave pokazali, da so za razvoj etike v upravnem delu pripravljeni narediti še kaj več kot samo seznanjati svoje zaposlene s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev.

4.4.4 Mnenje zaposlenih o vplivu organiziranega seminarja ali predavanja o etiki na etičnost upravnega dela

S tem vprašanjem smo merili mnenje anketirancev o vplivu, ki bi ga po njihovem imelo organizirano predavanje na etičnost dela v občinski upravi:

Slika 4.4: Mnenje zaposlenih o vplivu organiziranega seminarja ali predavanja o etiki na etičnost upravnega dela



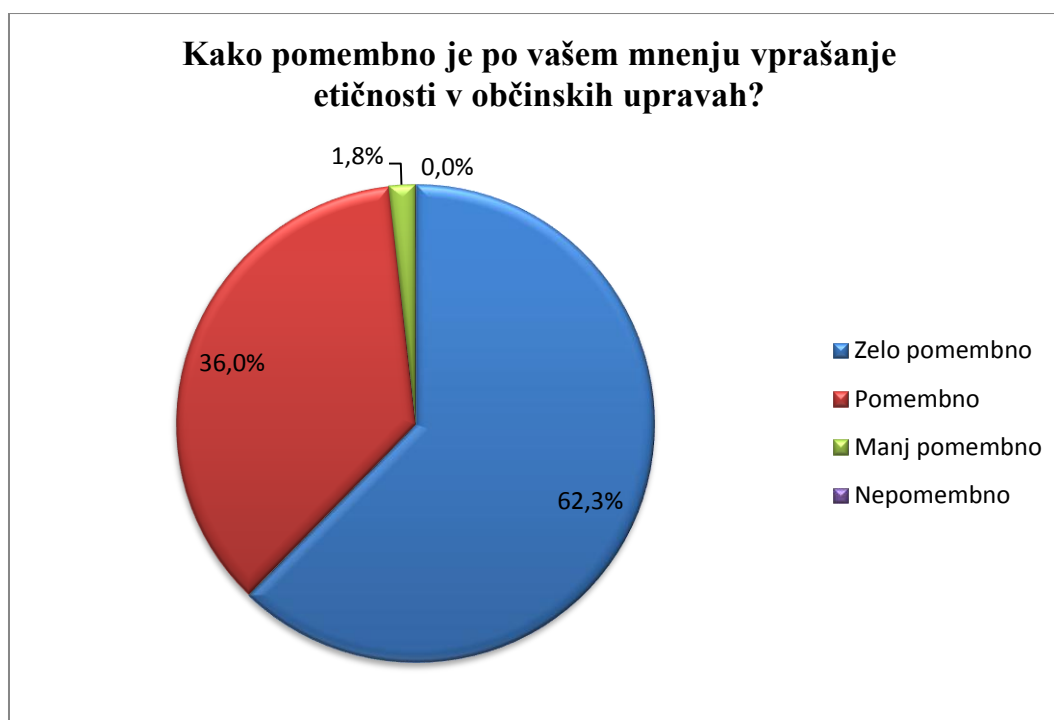
Približno tretjina (34,2%) vprašanih meni, da bi organizirane oblike etičnih predavanj vsekakor pripomogle k bolj etičnemu ravnanju pri njihovem delu, preko polovica (52,6%) vprašanih pa je mnenja, da bi seminarji ali predavanja k temu pripomogli v manjši meri. Skupno torej kar 86,8% anketirancev v večji ali manjši meri zagovarja prirejanje predavanj in/ali seminarjev o etiki na delovnem mestu. Njihovi nadrejeni bi to lahko jemali kot dodatno vzpodbudo, da bi do tovrstnih izobraževanj na delovnem mestu tudi v resnici prišlo. Le 13,2% občinskih uslužbencev je mnenja, da tovrstna izobraževanja niso potrebna in ne bi v nikakršni meri pripomogla k bolj etičnemu ravnanju. Do sedaj preučeni podatki kažejo, da je to ena izmed opcij, ki bi gotovo pozitivno vplivala na presojo uslužbencev o tem, kaj je pravilno in kaj nepravilno ravnanje. To ne nazadnje potrjuje tudi dejstvo, da prav nihče izmed njih ni

izbral tretjega odgovora, po katerem tovrstno izobraževanje na delovnem mestu ni prineslo nobenih vidnih rezultatov.

4.4.5 Pomembnost vprašanja etičnosti v občinskih upravah

Slika 4.5 kaže rezultate na vprašanje, s katerim smo uslužbence občin spraševali, kako pomembno vrednotijo vprašanje etičnosti v občinskih upravah:

Slika 4.5: Pomembnost vprašanja etičnosti v občinskih upravah



Zaposleni v občinah etiki v občinskih upravah vsaj v teoriji pripisujejo veliko pomembnost. Kar 62,3% jih meni, da je etika v občinah zelo pomembna, nadaljnjih 36,0% pa, da je etičnost pri njihovem delu pomembna. Le 1,8% vprašanih, kar pri našem vzorcu pomeni mnenje 2 uslužbencev, smatra etiko v občinah kot manj pomembno, nihče pa, da je nepomembna. Skupno etiko v občinah kot pomembno označuje kar 98,3% zaposlenih. Na tej podlagi lahko mirno zaključimo, da se uslužbenci v lokalnih organih javne uprave zavedajo, da je zanje in njihove stranke zelo pomembno, da pri svojem delu ravnajo etično.

4.4.6 Nivo etike v slovenskih občinskih upravah

Uslužbence občin smo vprašali tudi, kakšen se jim zdi nivo etike v slovenskih občinah. Rezultati so grafično prikazani na sliki 4.6:

Slika 4.6: Nivo etike v slovenskih občinskih upravah



Rezultati tega vprašanja kažejo na približno enakomerno porazdelitev odgovorov. Natanko 50% anketirancev meni, da je nivo etike visok (49,1% visok in 0,9% zelo visok), preostalih 50% pa, da je nivo etike nizek (46,5%) ali zelo nizek (3,5%). Če se nekoliko navežemo na prejšnja vprašanja, lahko sklepamo, da trenutno stanje etike v občinskih upravah ne izpolnjuje pričakovanj in meril uslužbencev, ki jih etiki pripisujejo in je v tem smislu možno še veliko izboljšati.

4.4.7 Nivo etike v slovenski državni upravi

Naslednje vprašanje je neposredno izpeljano iz prejšnjega, saj je zaposlene v občinah spraševalo po tem, kakšen je po njihovem mnenju nivo etike v državni upravi. Rezultate prikazujemo na spodnji sliki:

Slika 4.7: Nivo etike v slovenski državni upravi

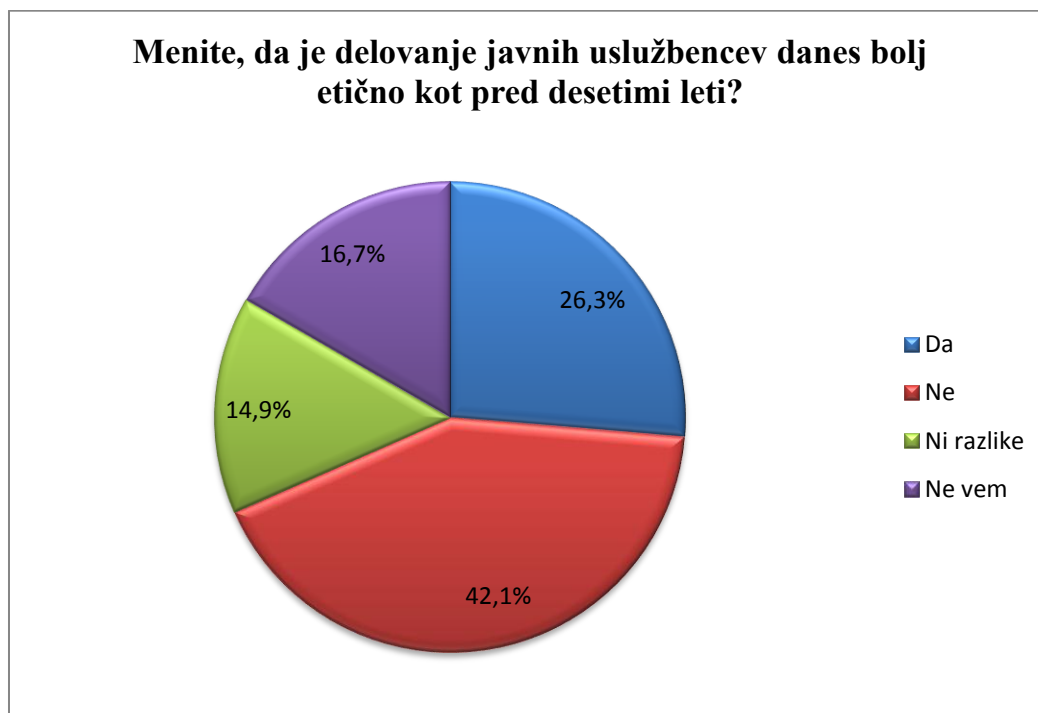


Velika večina zaposlenih v občinah meni, da je nivo etike v slovenski državni upravi nizek (58,8%) ali zelo nizek (22,8%). To je tudi nekako v skladu s pričakovanji avtorjev, saj vlada in državna uprava z ministrstvi ter ostalimi pripadajočimi organi v trenutnem kriznem obdobju med ljudmi niso najbolj priljubljeni. Skupno torej kar 81,6% uslužbencev v občinah meni, da je etičnost delovanja zaposlenih v državni upravi pod povprečjem, le 18,4% pa jih je mnenja, da je tamkajšnji nivo etike visok. Nihče izmed anketirancev ni izbral odgovora, da je etičnost državnih uslužbencev zelo visoka.

4.4.8 Etičnosti delovanja javnih uslužbencev danes in pred desetimi leti

Zaposlene v občinah smo vprašali tudi, če se jim zdi delovanje javnih uslužbencev dandanes bolj etično kot pred desetimi leti. Odgovore prikazuje slika 4.8:

Slika 4.8: Etičnost delovanja javnih uslužbencev danes in pred desetimi leti

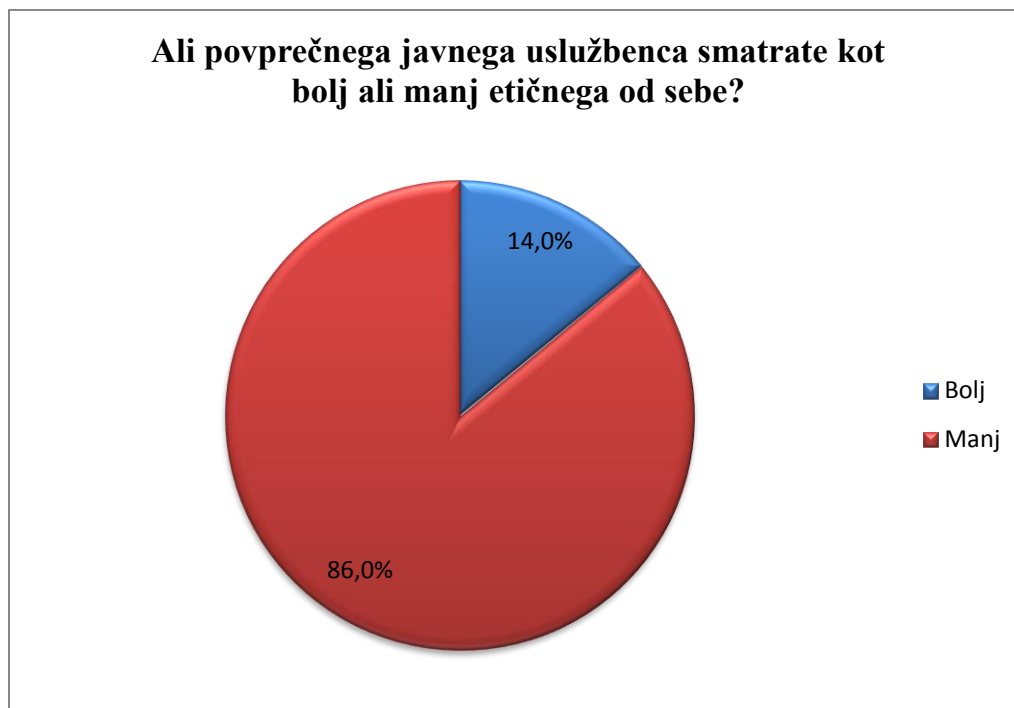


Odstotek zaposlenih, ki menijo, da je današnji nivo etike v javni upravi višji kot pred desetimi leti, je precej nizek, le 26,3%. Nadaljnjih 14,9% jih meni, da glede na pretekla leta ni danes med javnimi uslužbenci nobene razlike glede upoštevanja etičnih standardov. 42,1% vprašanih pa je mnenja, da so današnji javni uslužbenci celo manj etični kot pred desetletjem. Menimo, da gre tukaj tudi za odraz trenutne krize v družbi, ne le gospodarske, ekonomske in politične, pač pa tudi krize vrednot. Ljudje se vse bolj ukvarjajo s samimi seboj in manj pozornosti posvečajo drugim, saj jih v to silijo trenutne okoliščine. Zato je nekako pričakovano, da je percepcija javnosti o splošni etiki v družbi nizka. Ljudje smo nagnjeni k posploševanju, kar pomeni, da se naša percepcija iz družbe zlahka projicira na druga področja posameznikovega delovanja, med katere spada tudi njegovo delovno okolje. Zato rezultati pri tem vprašanju ne odražajo nujno dejanskega stanja, ampak moramo pri njegovi interpretaciji upoštevati tudi druge, v tem primeru zunanje, dejavnike. Vsekakor pa rezultat pomeni tudi, da bi lahko vlada opravljala boljše delo na področju etičnega usposabljanja uslužbencev javne uprave.

4.4.9 Kako javni uslužbenci primerjajo lastno etičnost z etičnostjo drugih uslužbencev

V predzadnjem vprašanju prvega sklopa smo od anketirancev želeli, da primerjajo etičnost svojega dela z etičnostjo povprečnega javnega uslužbenca. Rezultati so prikazani v grafikonu na sliki 4.9:

Slika 4.9: Primerjava lastne etičnosti z etičnostjo drugih uslužbencev

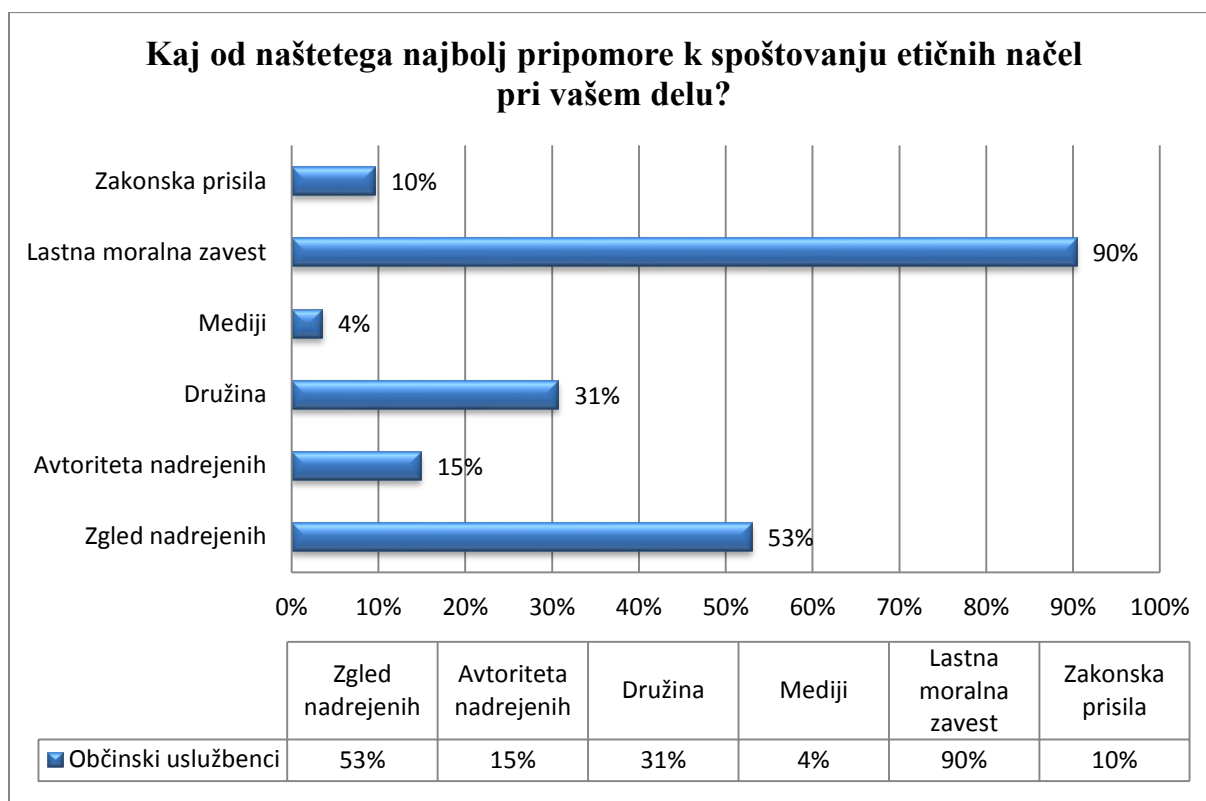


Po pričakovanjih se ima večina zaposlenih v občinah za bolj etične od povprečnega javnega uslužbenca. Tako mnenje ima 86% vprašanih. Preostalih 14% uslužbencev pa meni, da je etičnost njihovega dela podpovprečna.

4.4.10 Dejavniki, ki najbolj pripomorejo k spoštovanju etičnih načel pri občinskih uslužbencih

Prišli smo do edinega vprašanja v anketi, pri katerem je bilo možnih več odgovorov. Zaradi tega bo interpretacija rezultatov nekoliko drugačna, pa tudi prikazani ne bodo v tortnem grafikonu, ampak v stolpcih. Več na sliki 4.10:

Slika 4.10: Dejavniki, ki najbolj pripomorejo k spoštovanju etičnih načel pri občinskih uslužbencih



Zaposleni v preučevanih občinah se pri svojem delu najbolj zanašajo na lastno moralno zavest, saj je ta odgovor izbralo kar 90,4% vseh vprašanih. Tudi zgled nadrejenih je zanje zelo pomemben, saj ga je za svoj odgovor navedla dobra polovica uslužbencev (52,6%). Med pomembnejše dejavnike spada še družina, ki ga je izbralo 30,7% anketirancev. Preostali trije dejavniki so po spuščajočem vrstnem redu: avtoriteta nadrejenih (14,9%), zakonska prisila (9,6%) in mediji (3,5%).

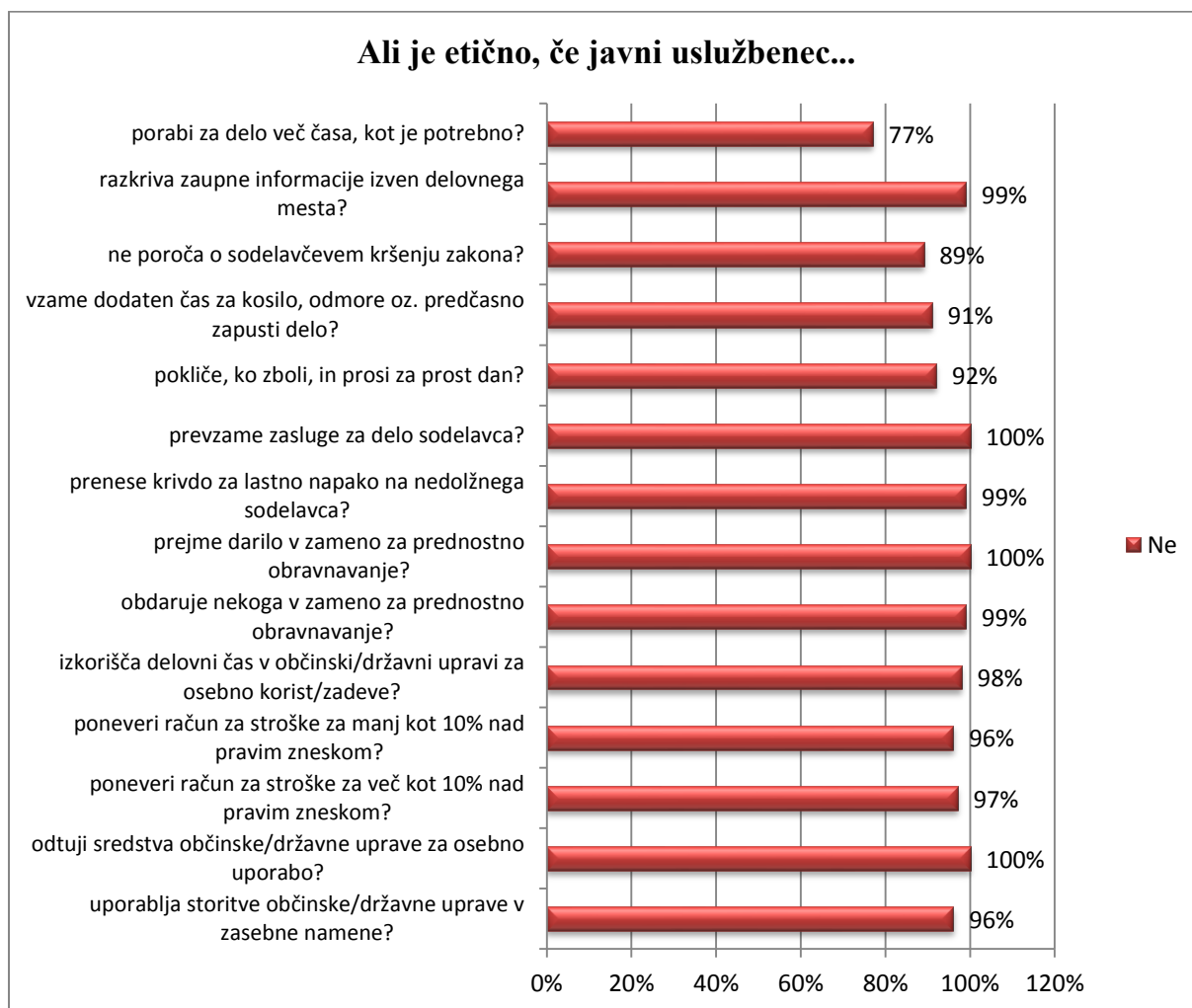
Najbolj zanimiv izmed rezultatov je po našem mnenju drugi najpomembnejši dejavnik, zgled nadrejenih. Ta nam pokaže, da se zaposleni v občinah močno zgledujejo po svojih nadrejenih, pri čemer je zanje veliko pomembnejši njihov zgled kot avtoriteta. Zato lahko nadrejeni s

svojim zakonitim, profesionalnim in etičnim delovanjem pozitivno vplivajo na etično držo svojih uslužbencev. Vidimo lahko tudi, da ima zakonska prisila minimalen vpliv na spoštovanje etičnih norm. To nam služi kot dodaten dokaz, da pisana etična pravila v obliki kodeksov ne zadostujejo za učinkovito in vseobsegajočo etično socializacijo v javni upravi, pač pa je potreben celovitejši pristop.

4.4.11 Grafikon z vprašanji glede možnih tipičnih dejanj na delovnem mestu

V spodnjem grafikonu so zbrana vprašanja, na katera so anketiranci odgovarjali pritrdilno ali nikalno:

Slika 4.11: Vprašanja glede možnih tipičnih dejanj na delovnem mestu – delež nikalnih odgovorov



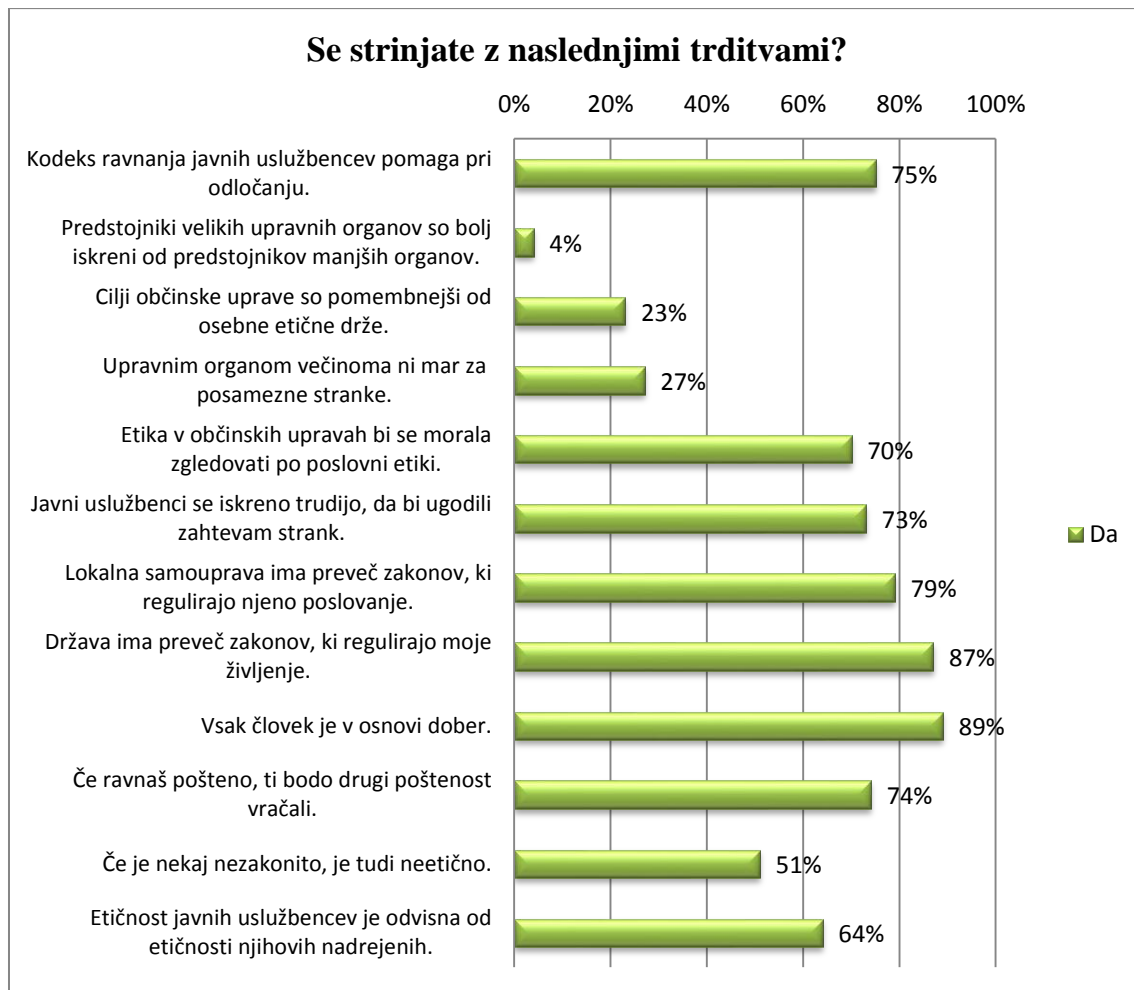
Zastavljena vprašanja so, glede na vzpostavljen etični okvir Kodeksa, v svojem bistvu večinoma namigovala na neetična ravnanja. Edina izjema je bilo vprašanje uslužbencem, ali

se jim zdi etično, da pokličejo v službo, ko zbolijo, in prosijo za prost dan. Na to vprašanje je 92,1% zaposlenih odgovorilo pritrdilno. Pri ostalih vprašanjih smo pričakovali močno prevlado nikalnih odgovorov, kar se je v praksi tudi potrdilo. Pri skupno dvanajstih izmed štirinajstih vprašanj je delež nikalnih odgovorov segal od 89,4% do 100%. Manjše odstopanje smo zabeležili le pri vprašanju o porabi več časa za delo, kot je potrebno, kjer je bil delež nikalnih odgovorov »le« 77,2%. Velika večina anketirancev ima torej dobro izoblikovan čut za pravilno in nepravilno ravnanje ter razločevanje med obema vrstama ravnanj.

4.4.12 Grafikon s splošnimi trditvami o etiki in morali

Na sliki 4.12 so predstavljene nekatere splošne trditve, ki se nanašajo na etiko in moralo javnih uslužbencev:

Slika 4.12: Splošne trditve o etiki in morali – delež pritrdilnih odgovorov



V drugem grafu je bila porazdelitev pritrdilnih in nikalnih odgovorov precej bolj enakomerna. 74,6% vprašanih meni, da Kodeks ravnanja javnih uslužbencev pomaga pri odločanju. Ostala vprašanja z močno prevladujočim deležem pritrdilnih odgovorov so vprašanja o trudu javnih uslužbencev v odnosu do strank (73,8%), preveč regulativnih zakonih v lokalni samoupravi (78,9%), preveč regulativnih zakonih v državi na splošno (86,8%), vračanju poštenosti ob poštenem ravnanju (73,7%) in dobroti, ki jo ima v osnovi vsak človek (88,6%). Zanimiv je tudi odziv na vprašanje o zgledovanju etike v občinah po poslovni etiki, ki ga prav tako podpira velika večina občinskih uslužbencev (70,2%). Po mnenju večine javnih uslužbencev bi javna uprava morala v svoje delo uvajati podjetniška načela, kot so »učinkovitost, uspešnost, ekonomičnost, produktivnost, odličnost, inovativnost in vodstvo« (Brezovšek 2004, 29). Sami menimo, da podjetniška načela preveč poudarjajo učinkovitost razmerja stroškov in izvedbe, da bi jih lahko na preprost način prenesli v delo javne uprave. Podjetja stremijo k temu, da bi za čim manj stroškov opravili čim več dobičkonosnega dela, kar se ne sklada nujno dobro z etičnimi normami upravne etike. Vsekakor bi določena mera podjetništva izboljšala učinkovitost, gospodarnost in storilnost organov v javni upravi, kljub temu pa morajo njene temeljne vrednote, kot so odgovornost, zakonitost, odzivnost, legitimnost, nepristranskost, odprtost in preglednost, ostati v ospredju. Večinsko prevlado pritrdilnih odgovorov (64,0%) smo zabeležili tudi pri trditvi o vplivu etičnosti nadrejenih na delo podrejenih uslužbencev. Ta rezultat sovпада z rezultati desetega vprašanja prvega sklopa, kjer je preko polovica vprašanih navedla zgled nadrejenih kot pomemben dejavnik za lastno etičnost pri delu.

Pri treh trditvah smo zabeležili veliko prevlado nikalnih odgovorov. 96,5% zaposlenih meni, da predstojniki velikih upravnih organov niso prav nič bolj iskreni od predstojnikov manjših organov. 72,8% vprašanih pa se ne strinja s trditvijo, da upravnim organom večinoma ni mar za posamezne stranke. Po mnenju 77,2% cilji občinske uprave niso pomembnejši od osebne etične drže. To potrjuje, da se zaposleni vsaj v osnovi dobro zavedajo pomembnosti etike pri svojem delu, ki ne bi smela biti pogojena z ničemer, niti s cilji upravnega organa.

Pri trditvi, da je nekaj hkrati tudi neetično, če je nezakonito, pa je bila porazdelitev odgovorov skoraj enaka, saj se z njo strinja 50,9% anketirancev, kar pomeni, da je na drugi strani delež nikalnih odgovorov 49,1%. Imamo torej približno polovičen delež anketirancev, ki meni, da je lahko dejanje etično kljub temu, da je strogo po črki zakona prepovedano. Skoraj polovica anketirancev je tako mnenja, da etika včasih presega okvir zakonodaje in ni vedno odvisno od

zakonodaje, če je ravnanje etično ali ne. To lahko pomeni, da so ti uslužbenci včasih pripravljene delovati tudi nezakonito, če menijo, da sicer ne bi delovali etično. Lahko pa pomeni tudi nasprotno, da so se v prid zakonskim predpisom pripravljene odpovedati etičnemu dejanju. Niti prva niti druga možnost nista idealni za etično socializacijo ob hkratnem spoštovanju državne zakonodaje in lahko kažeta na slabo prilagojenost pisanih etičnih pravil zakonodaji.

5 PRIMERJALNA ANALIZA Z RAZISKAVO ETIČNOSTI V DRŽAVNI UPRAVI

V tem poglavju delamo primerjalno analizo z raziskavo, s katero je mag. Noč (2006) preučevala raven etike v državni upravi. Začeli bomo s primerjalno analizo vzorca, nadaljevali pa z rezultati odgovorov na posamezna anketna vprašanja. Primerjava vsakega posameznega vprašanja bo imela lastno podglavje.

5.1 Primerjava vzorcev obeh raziskav

V tabeli 5.1 primerjamo lasten vzorec anketirancev z vzorcem raziskave na državni ravni:

Tabela 5.1: Primerjava vzorcev obeh raziskav

| | Občinske uprave (n = 114) | | Državna uprava (n = 150) ¹¹ | |
|--|---------------------------|-------------|--|-------------|
| | Število | Delež (v %) | Število | Delež (v %) |
| Spol: | | | | |
| moški | 44 | 38,6 | 62 | 41,3 |
| ženski | 70 | 61,4 | 88 | 58,7 |
| Starost: | | | | |
| do 30 let | 14 | 12,3 | 26 | 17,3 |
| od 31 do 40 let | 43 | 37,7 | 62 | 41,4 |
| od 41 do 50 let | 34 | 29,8 | 47 | 31,3 |
| nad 51 let | 23 | 20,2 | 15 | 10,0 |
| Izobrazba: | | | | |
| nedokončana srednja | 0 | 0 | 0 | 0 |
| srednja | 15 | 13,2 | 22 | 14,6 |
| višja ali visoka | 41 | 36,0 | 43 | 28,7 |
| univerzitetna | 45 | 39,5 | 67 | 44,7 |
| magisterij ali doktorat | 13 | 11,4 | 18 | 12,0 |
| drugo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Delovna doba v občinski/državni upravi: | | | | |
| do 5 let | 29 | 25,4 | 33 | 22,0 |
| od 5 do 15 let | 55 | 48,2 | 69 | 46,0 |
| nad 15 let | 30 | 26,3 | 48 | 32,0 |

Vzorec raziskave na državni ravni je približno za četrtno večji, 150 odgovorov, mi smo jih zbrali 114. Takoj opazimo, da je porazdelitev rešenih anket po spolu zelo podobna, v obeh

¹¹ Vir: Noč (2006, 79).

primerih se delež moških giblje okoli 40%, delež žensk pa 60%. Primerjava nakazuje, da so ženske v javni upravi bolj pripravljene na sodelovanje v raziskavah o etičnosti. Tudi starostna porazdelitev je podobna, v državni upravi je sodelovalo približno 5% več mladih do 30 let starosti, v občinskih upravah pa približno 10% več tistih, ki so stari nad 51 let. Deleži tistih, starih med 31 in 50 let, je v obeh raziskavah primerljiv. V porazdelitvi izobrazbe in delovne dobe prav tako nikjer ni velikih odstopanj. V naši raziskavi je bilo za 8% več zaposlenih z višjo ali visoko izobrazbo, v državni pa za 5% več tistih z univerzitetno. V delovnih dobah je še največja razlika pri dobah nad 15 let, takih delavcev je v državni upravi za približno 6% več kot v občinah.

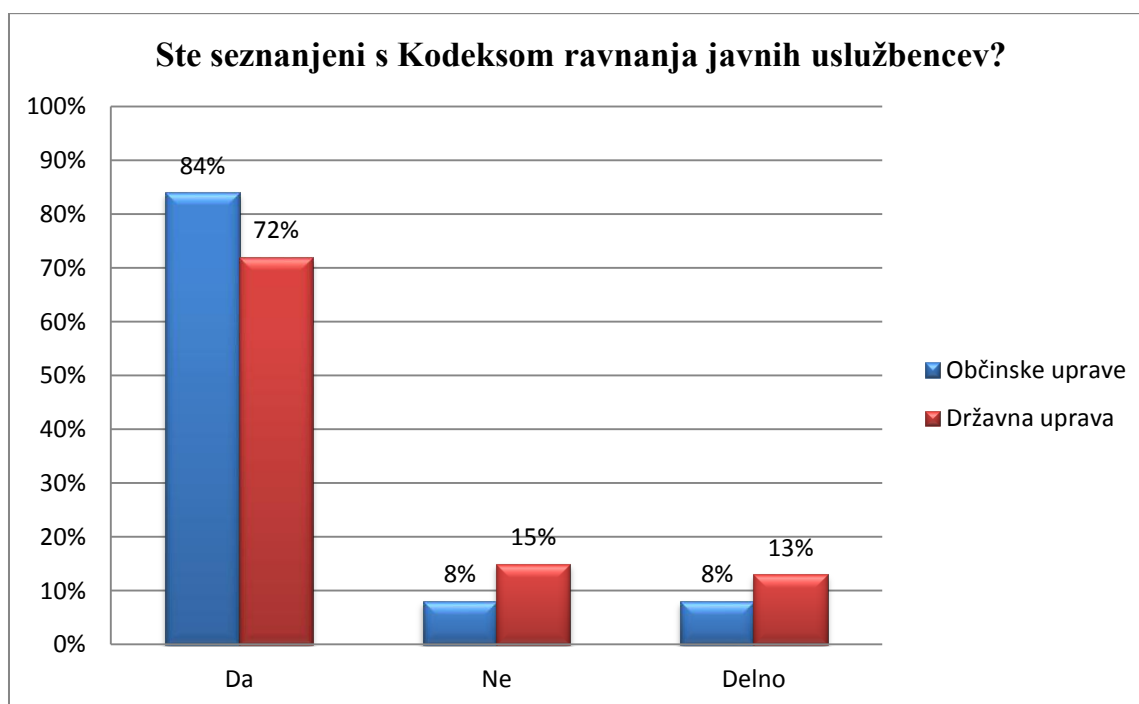
Če povzamemo ugotovitve pri primerjavi vzorca, lahko zatrdimo, da nismo pričakovali tako majhnih razlik v kategorijah. V prav vseh kategorijah so odstopanja minimalna, saj v redkih primerih presežejo 5%. Nadaljnja primerjava gotovo pridobi na veljavnosti, če so razlike v vseh naštetih kategorijah vzorca minimalne.

5.2 Primerjava raziskovalnih rezultatov na lokalni in državni ravni

5.2.1 Primerjava seznanjenosti s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev

Prvo vprašanje, ki ga bomo primerjali, se nanaša na seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev. Kritična vrednost α pri tem vprašanju znaša 5,99, saj omogoča izbiro enega izmed treh odgovorov. Primerjavo za boljšo preglednost prikazujemo s stolpčnim grafom:

Slika 5.1: Primerjava seznanjenosti s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev



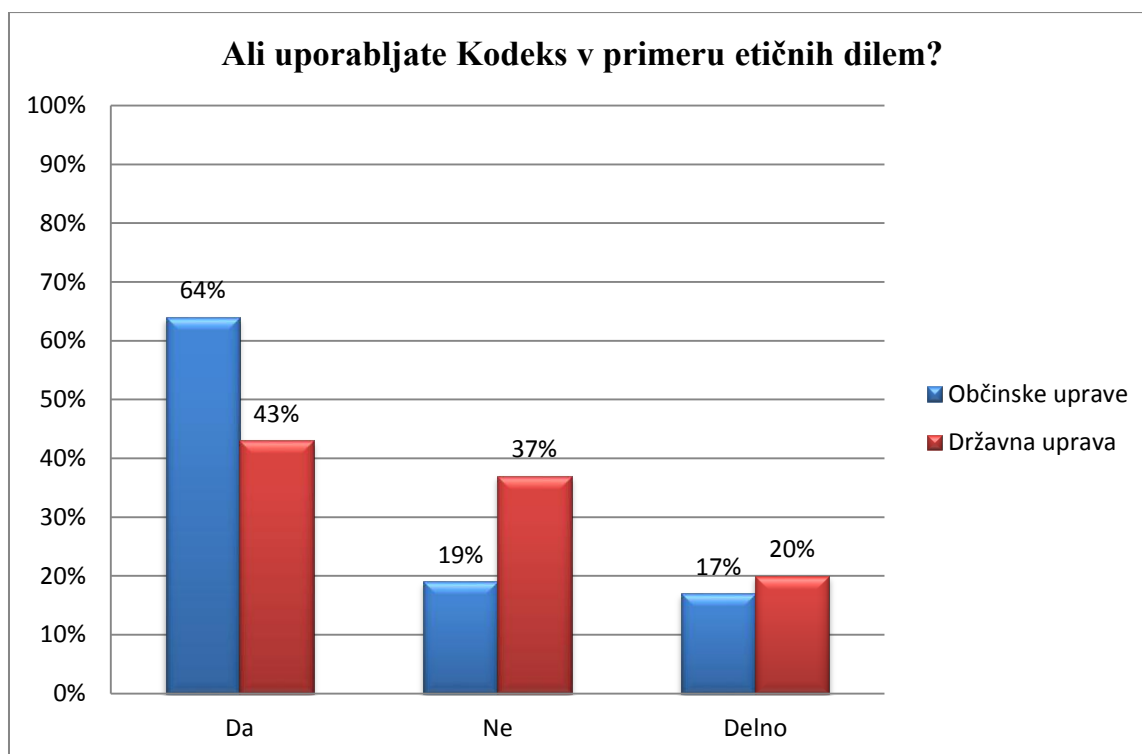
Primerjava seznanjenosti s Kodeksom nam pokaže, da so občinski uslužbenci z njim nekoliko boljše seznanjeni od državnih, saj je v celoti z njim seznanjenih 84%, na državni ravni pa 72%. Delno seznanjenih je na lokalni ravni le 8%, na državni pa 13%. Podobna je razlika glede neseznanjenih s Kodeksom, v občinah je takšnih uslužbencev 8%, v državni upravi pa 15%. Obstoječo razliko med obema ravnema potrjuje tudi dvosmerni Pearsonov test χ^2 , s katerim smo izmerili vrednost 7,66, kar kaže na obstoj statistično pomembnih razlik, čeprav ta ni zelo velika. Rezultati torej kažejo, da je seznanjenost s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev in njegovimi določili nekoliko boljša v občinah kot v državni upravi, a pri tem je treba upoštevati dejstvo, da smo našo raziskavo opravljali polnih devet let kasneje (mag. Noč je svoje anketiranje opravljala v septembru in oktobru leta 2004), ko je bil Kodeks v veljavi

šele dobra tri leta. Upošteva dejstvo, da je to precejšnja razlika v času veljavnosti Kodeksa in tudi v času izvedbe obeh raziskav, je izmerjena razlika verjetno manjša kot se zdi na prvi pogled in je morda zgolj odraz napredka etične socializacije v javni upravi med tem obdobjem.

5.2.2 Primerjava stopnje uporabe Kodeksa v primeru etičnih dilem

V nadaljevanju primerjamo tudi stopnjo uporabe Kodeksa v primeru etičnih dilem v obeh raziskavah. Kritična vrednost α pri tem vprašanju je prav tako 5,99. Primerjavo kaže slika 5.2:

Slika 5.2: Primerjava stopnje uporabe Kodeksa v primeru etičnih dilem



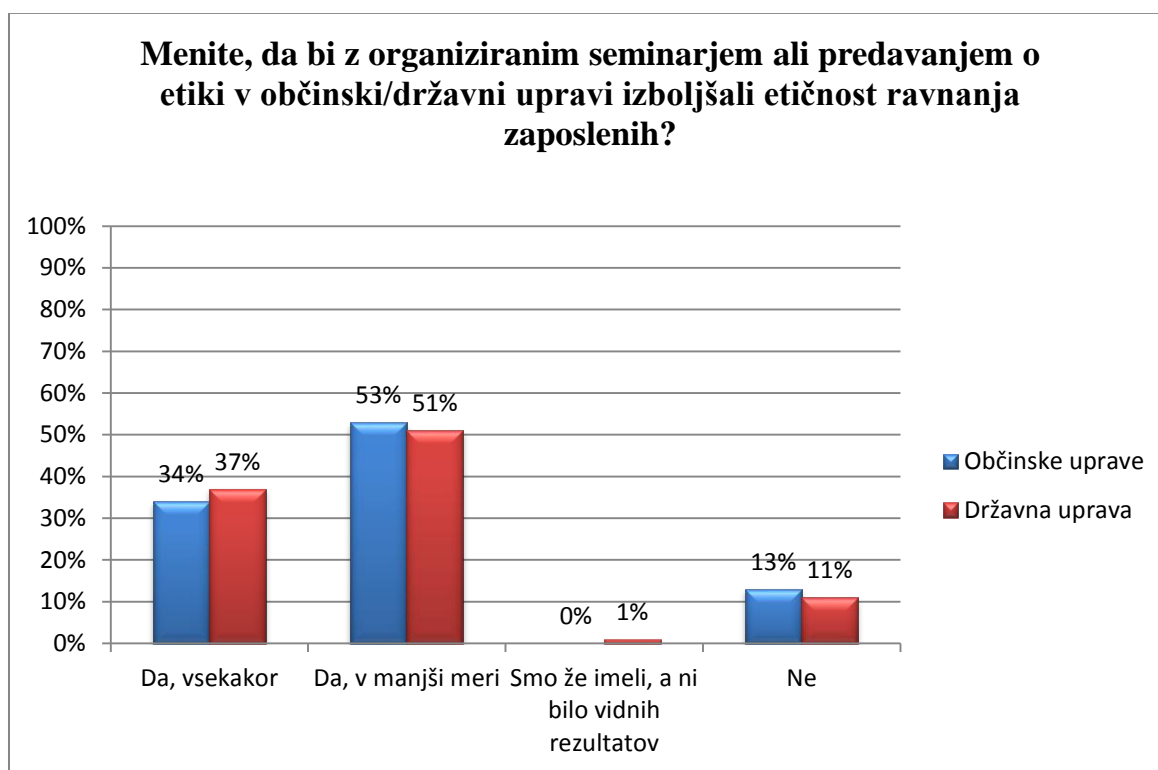
Tukaj je izmerjena razlika med obema ravnema javne uprave že kar precejšnja. Preko 20% več občinskih uslužbencev uporablja Kodeks v primeru etičnih dilem v primerjavi z državnimi. Delno ga uporablja približno enak delež, ki je 20% proti 17% v korist državnih uslužbencev. Razlika pri neuporabi Kodeksa pa je 18%, saj je takih uslužbencev v občinah »le« 19%, na državni ravni pa kar 37%. Gre za precej večjo razliko kot pri prejšnjem vprašanju, zato jo tudi težje opravičimo z dolžino časovnega obdobja, ki je minila med obema

raziskavama, čeprav bi še vedno lahko bila dejavnik. Statistični test χ^2 pokaže vrednost 13,34, kar potrjuje našo interpretacijo, da je razlika med obema ravnema precejšnja.

5.2.3 Primerjava vpliva organiziranega seminarja ali predavanja o etiki na etičnost ravnanja zaposlenih

V naslednji primerjavi smo primerjali vpliv, ki bi ga imelo morebitno organizirano predavanje ali seminar o etiki na etičnost ravnanja zaposlenih v občinskih in v državni upravi. Pri tem vprašanju je možen eden izmed štirih odgovorov, zato vrednost α znaša 7,81. Rezultate primerjave vidimo na spodnji sliki:

Slika 5.3: Primerjava vpliva organiziranega seminarja ali predavanja o etiki na etičnost ravnanja zaposlenih



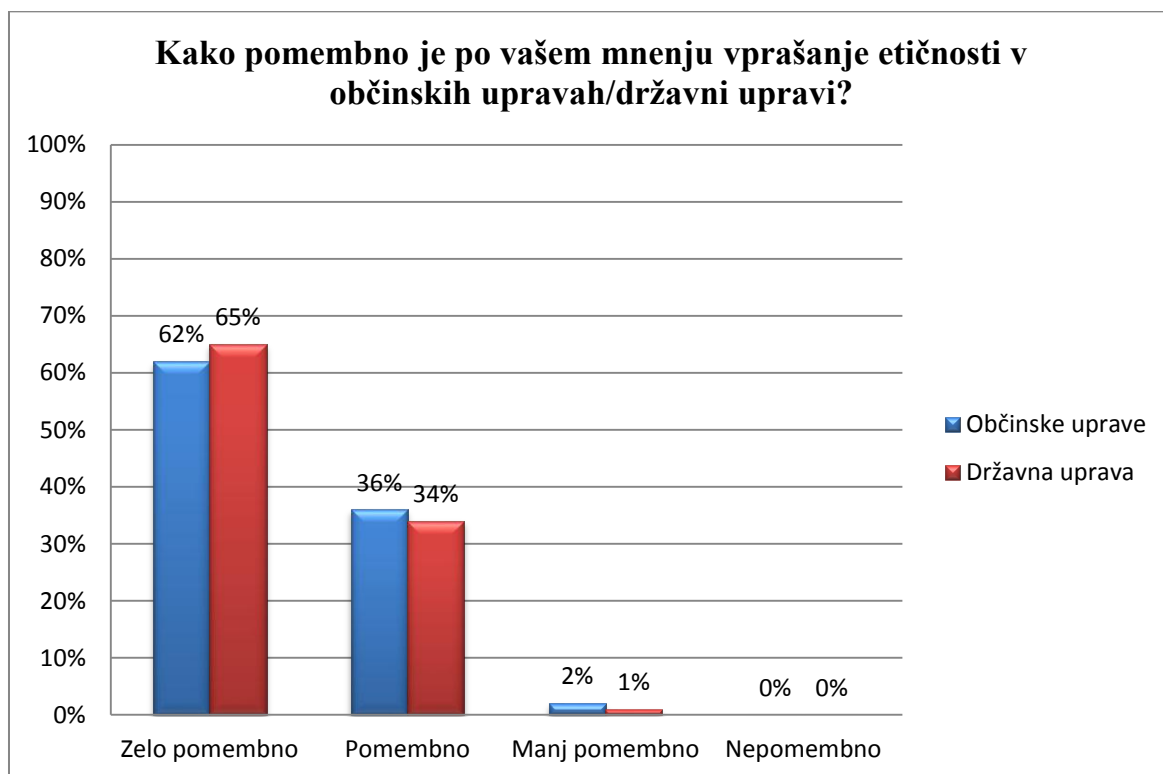
Pri tem vprašanju so izmerjene razlike na občinski in državni ravni skoraj povsem zanemarljive, o čemer pričajo tudi številke na primerjalnem grafu. Pri prav vseh možnih odgovorih je razlika enaka ali manjša kot 3%. Občinski in državni uslužbenci so skoraj povsem enakega mnenja glede vpliva, ki bi ga organizirana predavanja in seminarji imeli na etičnost njihovega dela, saj obojni menijo, da bi tovrstna predavanja nedvomno pripomogla k

izboljšanju etike dela v upravnih organih. To potrjuje tudi izmerjena vrednost χ^2 , ki pri tem vprašanju znaša 2,22, kar je mnogo nižje od kritične vrednosti α . To pomeni, da med lokalno in državno ravno v tem primeru ni statistično pomembnih razlik. V občinah skupno 87%, v državni upravi pa 88% vprašanih meni, da bi predavanja/seminarji o etiki v večji ali manjši meri pripomogli k etičnosti njihovega delovanja. S tem smo tudi na državni ravni dobili potrditev, da mora etična socializacija vsebovati več kot samo seznanjanje s kodeksi in drugimi zbirkami etičnih pravil.

5.2.4 Primerjava mnenj o pomembnosti vprašanja etičnosti v občinah/državni upravi

V spodnjem grafu prikazujemo naslednjo primerjavo, tokrat primerjamo mnenja o pomembnosti vprašanja etičnosti v občinah/državni upravi. Kritična vrednost α je 7,81.

Slika 5.4: Primerjava mnenj o pomembnosti vprašanja etičnosti v občinah/državni upravi



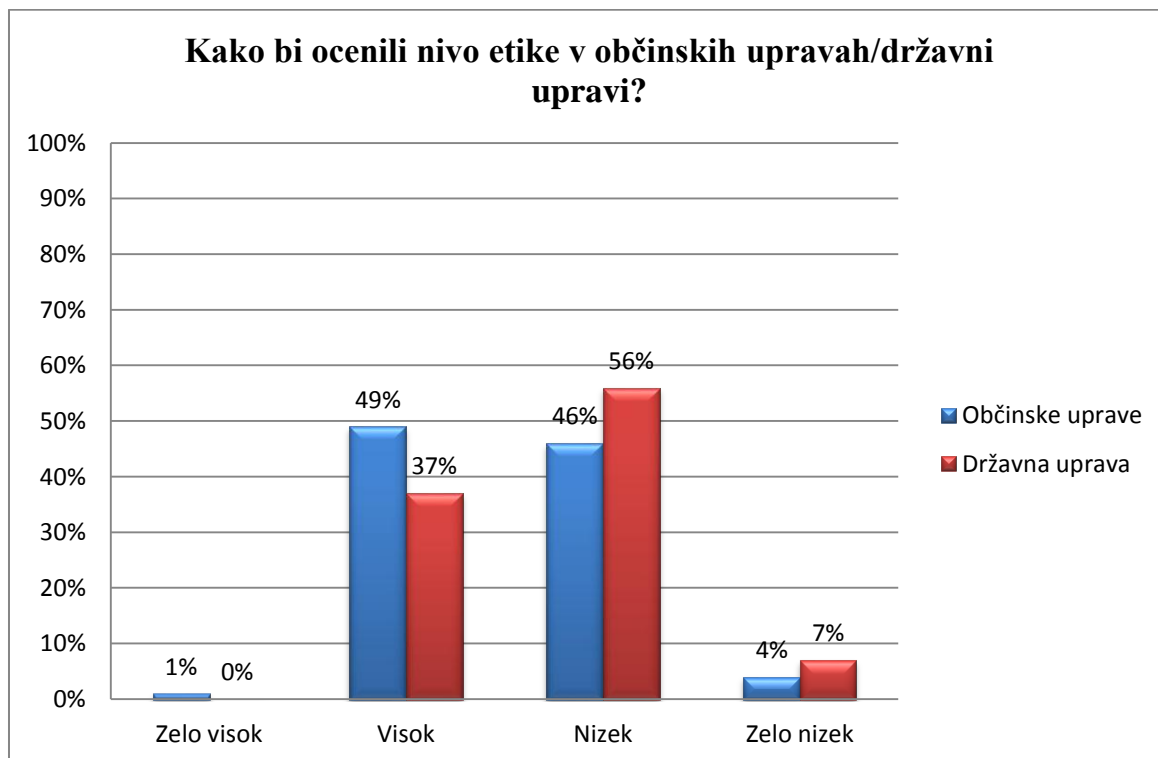
Tudi pri tem vprašanju je razmerje odgovorov med občinskimi in državnimi uslužbenci skoraj enako. Nihče izmed obojih ni etike v javni upravi označil kot nepomembno, minimalen je tudi delež tistih, ki so jo označili kot manj pomembno – 2% v občinah in le 1% v državni upravi. Skoraj vsi uslužbenci tako na občinski (98%) kot tudi državni (99%) ravni menijo, da je

vprašanje etike v javni upravi zelo pomembno oz. pomembno. Zelo majhno razliko v primerjavi potrjuje tudi vrednost χ^2 , ki pri tem vprašanju znaša le 0,19. Razlik med obema ravnema pri tem vprašanju torej praktično ni. Na podlagi te primerjave lahko brez pomislekov zaključimo, da se skoraj uslužbenci v javni upravi vsaj na teoretski ravni zavedajo, kako zelo pomembna je etika pri opravljanju njihovega dela. Z naslednjimi vprašanji pa bomo preverili, kako etično javni uslužbenci delujejo tudi v praksi.

5.2.5 Primerjava mnenj o nivoju etike v občinah/državni upravi

Pri tem vprašanju so anketiranci ocenjevali nivo etike za lastno raven zaposlitve, občinsko ali državno. Kritična vrednost α znaša 7,81. V spodnjem grafu predstavljamo primerjavo obeh ravni:

Slika 5.5: Primerjava mnenj o nivoju etike v občinah/državni upravi



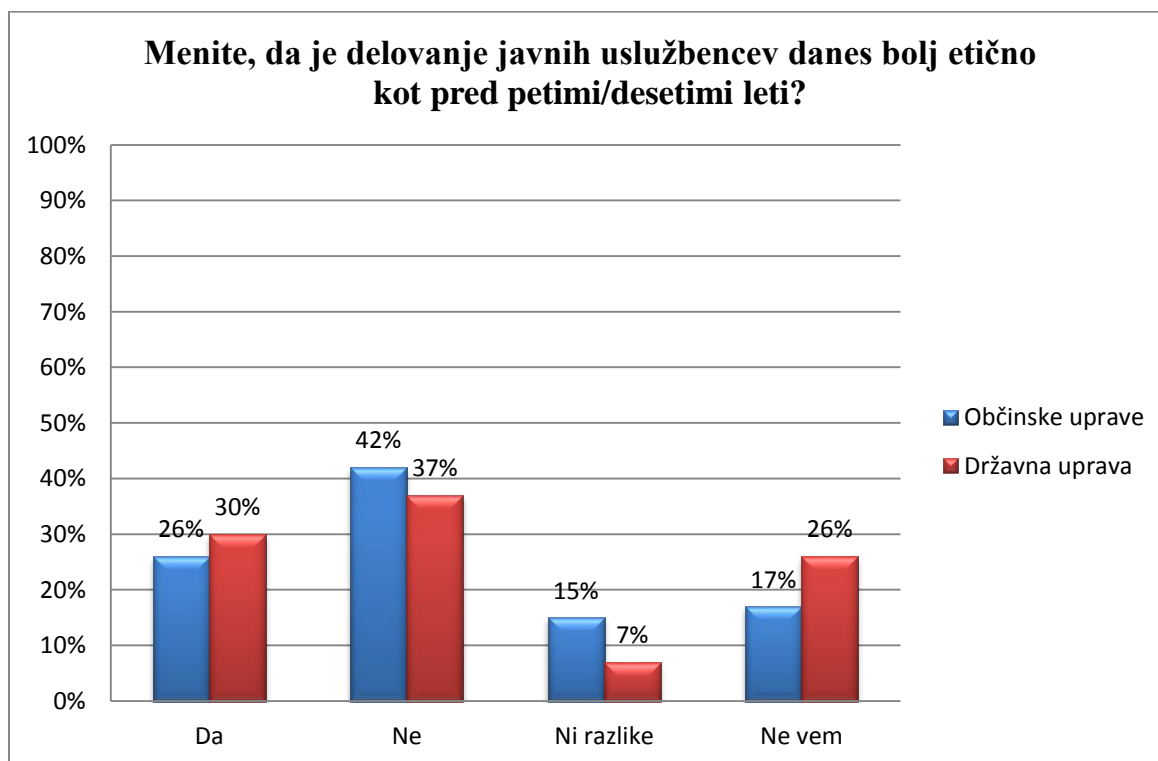
V tem primeru smo priča ne prevelikemu, a vendarle opaznemu odstopanju v razmerjih odgovorov. Skoraj nihče na lokalni ali državni ravni ni mnenja, da bi bil nivo etike na njihovi ravni zaposlitve zelo visok, le 1% vprašanih (torej en anketiranec) na občinski ravni je takega mnenja. Zelo malo jih tudi meni, da je nivo etike v občinah (4%) ali državni upravi (7%) zelo

nizek. Po drugi strani pa 12% več zaposlenih v občinah (49% na občinski proti 37% na državni ravni) meni, da je nivo njihove etike visok, podobno pa jih tudi nekoliko manj meni, da nivo njihove etike nizek – 46% na lokalni, 56% na državni ravni. Izračun χ^2 sicer pokaže, da pri tem vprašanju obstajajo statistično pomembne razlike med obema ravnema, saj njegova vrednost znaša 9,67, kar nekoliko presega kritično vrednost α .

5.2.6 Primerjava mnenj o etičnosti delovanja javnih uslužbencev danes in pred petimi/desetimi leti

Spodaj prikazujemo primerjavo rezultatov pri vprašanju, ki je merilo mnenje anketirancev o etičnosti delovanja javnih uslužbencev danes in pred petimi oz. desetimi leti. Ker smo našo raziskavo izvedli nekaj let kasneje kot je bila narejena raziskava v državni upravi, v našem vprašanju sprašujemo o etičnosti javnih uslužbencev pred desetimi leti, medtem ko je vprašanje v drugi raziskavi spraševalo o etičnosti pred petimi leti. Kritična vrednost α ima vrednost 7,81.

Slika 5.6: Primerjava mnenj o razliki v etičnosti delovanja javnih uslužbencev danes in pred petimi/desetimi leti

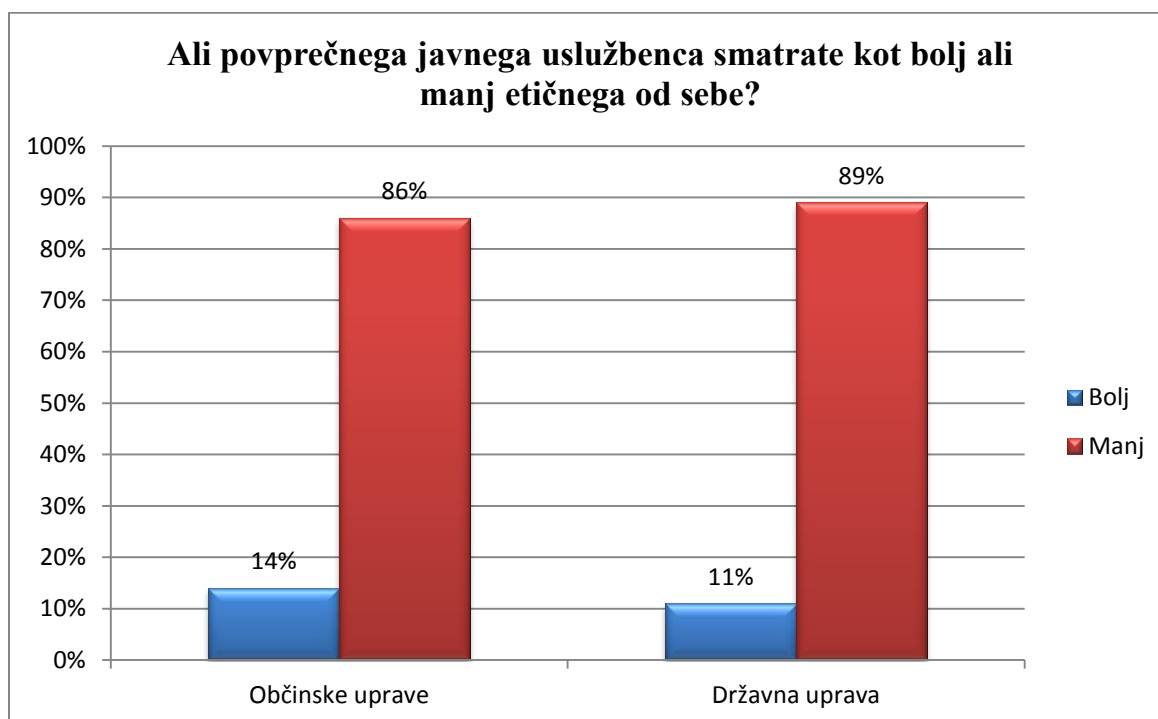


Izmerjene razlike na obeh ravneh javne uprave niso velike. Nasprotno, zelo podoben delež anketirancev je na vprašanje odgovoril pritrdilno (26% v občinah in 30% v državni upravi), pa tudi nikalno (42% v občinah in 37% v državni upravi). Za spoznanje večja razlika se pojavi le pri preostalih dveh odgovorih, saj 15% zaposlenih v občinah in 7% zaposlenih v državni upravi meni, da ni nobene razlike v etičnosti delovanja takrat in danes. 17% občinskih uslužbencev na vprašanje ni znalo podati odgovora, medtem ko je na državni ravni ta delež znašal 26%. Sklep, ki ga lahko izvlečemo iz te primerjave je predvsem ta, da državni uslužbenci, kljub več kot četrtinski neopredeljenosti glede vprašanja, za malenkost bolj pozitivno gledajo na etičnost delovanja javnih uslužbencev svojega časa. Vrednost χ^2 (8,91) sicer nakazuje obstoj statistično pomembnih razlik, a to je verjetno predvsem zaradi visokega deleža neopredeljenih odgovorov, pri katerem se tudi pojavi največja razlika med občinami in državno upravo. Res pa je, da so državni uslužbenci na anketo odgovarjali v časih, ko vsesplošna kriza političnega, gospodarskega in družbenega sistema še ni bila v razmahu. Trenutno slabo stanje na omenjenih področjih je morda pripomoglo k temu, da občinski uslužbenci slabše vrednotijo današnjo etičnost v primerjavi z desetletjem nazaj.

5.2.7 Primerjava samoocen javnih uslužbencev o lastni etičnosti

Z zadnjim vprašanjem, ki smo ga z drugo raziskavo primerjali v prvem sklopu vprašanj, smo želeli, da javni uslužbenci sami ocenijo, če delujejo bolj ali manj etično od povprečnega javnega uslužbenca. Pri tem vprašanju je mogoče izbrati enega izmed zgolj dveh odgovorov, zato je izmerjena kritična vrednost α , 3,84. Rezultati primerjave so v spodnjem grafu:

Slika 5.7: Primerjava samoocen javnih uslužbencev o lastni etičnosti

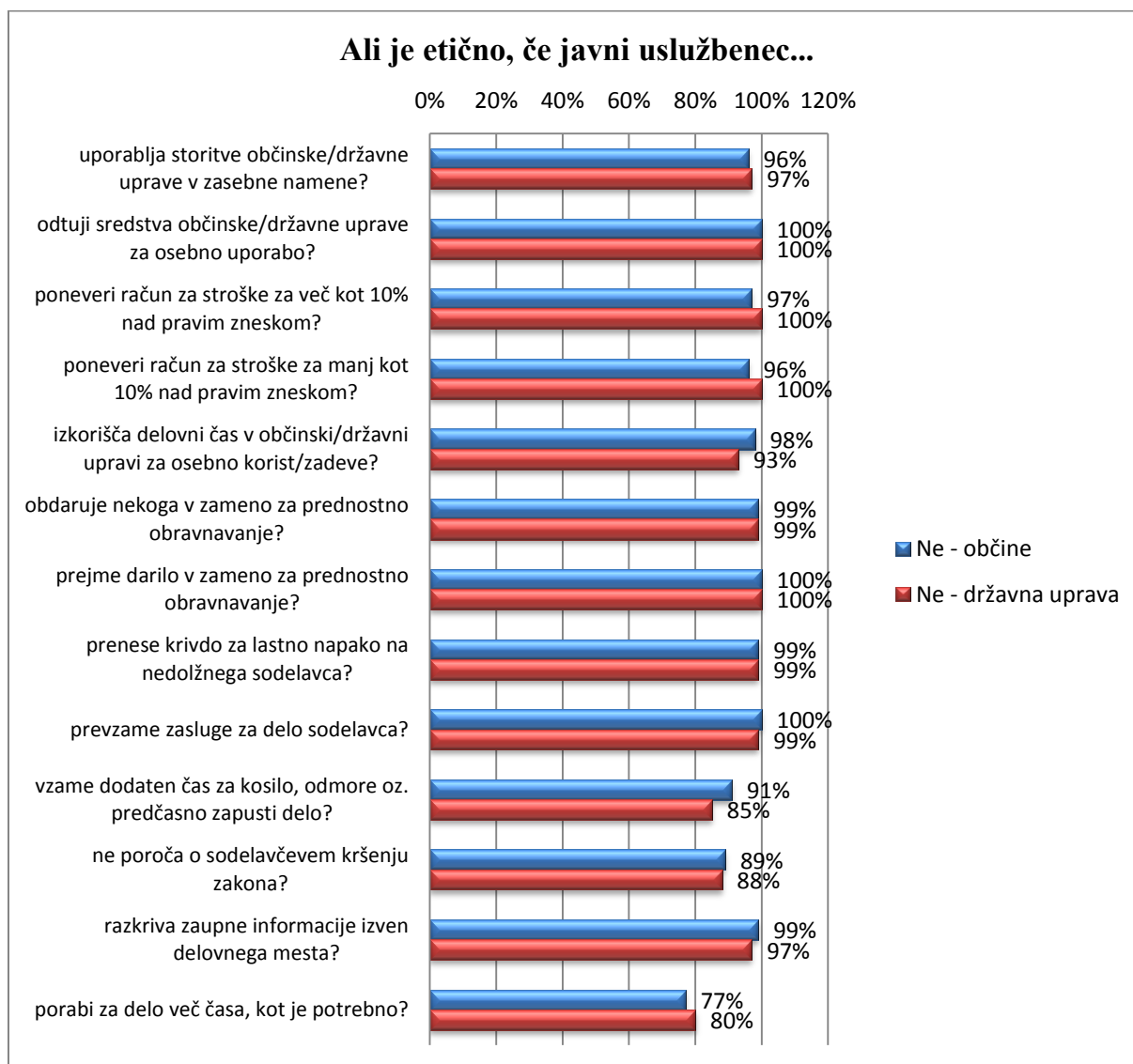


Zadnja primerjava v prvem sklopu je prav tako pokazala skoraj enako razmerje obeh odgovorov na obeh ravneh, lokalni in državni. 86% delež zaposlenih v občinah meni, da so bolj etični od povprečnega javnega uslužbenca, medtem ko je na državni ravni ta delež 89%. Na tem mestu ne moremo veliko dodati, saj je izmerjena razlika med odgovori zelo majhna. To potrjuje tudi vrednost χ^2 , ki pri tem vprašanju znaša 2,59, kar dokazuje, da izmerjene razlike niso statistično pomembne. Tako občinski kot tudi državni uslužbenci v glavnem menijo, da pri svojem delu ravnajo nadpovprečno etično.

5.2.8 Primerjava nikalnih odgovorov pri vprašanjih o etičnosti pri delu

V spodnjem grafikonu so zbrana splošna vprašanja o etičnosti javnih uslužbencev na delovnem mestu, skupaj z razmerjem odzivov med lokalno in državno ravtnjo. Kritična vrednost α ponovno znaša 3,84.

Slika 5.8: Primerjava nikalnih odgovorov pri vprašanjih o etičnosti pri delu



Že pri lastni analizi zgornjih vprašanj smo ugotovili, da gre večinoma za vprašanja, ki sama po sebi implicirajo neetično ravnanje, zato je pričakovan visok delež nikalnih odgovorov. V primerjavi z lastno analizo je v tej tabeli eno vprašanje manj, saj ga tudi druga raziskava iz nam neznanih razlogov ni vključila v svojo analizo, točneje pa gre za vprašanje o etičnosti jemanja prostih dni ob boleznih. Če primerjamo razmerja odgovorov med občinami in državno

upravo, vidimo, da so ta pri mnogih vprašanjih skoraj povsem enaka. Pri devetih izmed trinajstih vprašanj je delež nikalnih odgovorov na obeh ravneh zelo blizu 100%, pri čemer je razlika med ravnema največ 4%. To so vprašanja o etičnosti uporabljanja storitev in odtujitve sredstev javne uprave v zasebne namene, poneverjanja računov, dajanju in prejemanju daril, prevzemanju zaslug za tuje delo in razkrivanju informacij izven delovnega mesta.

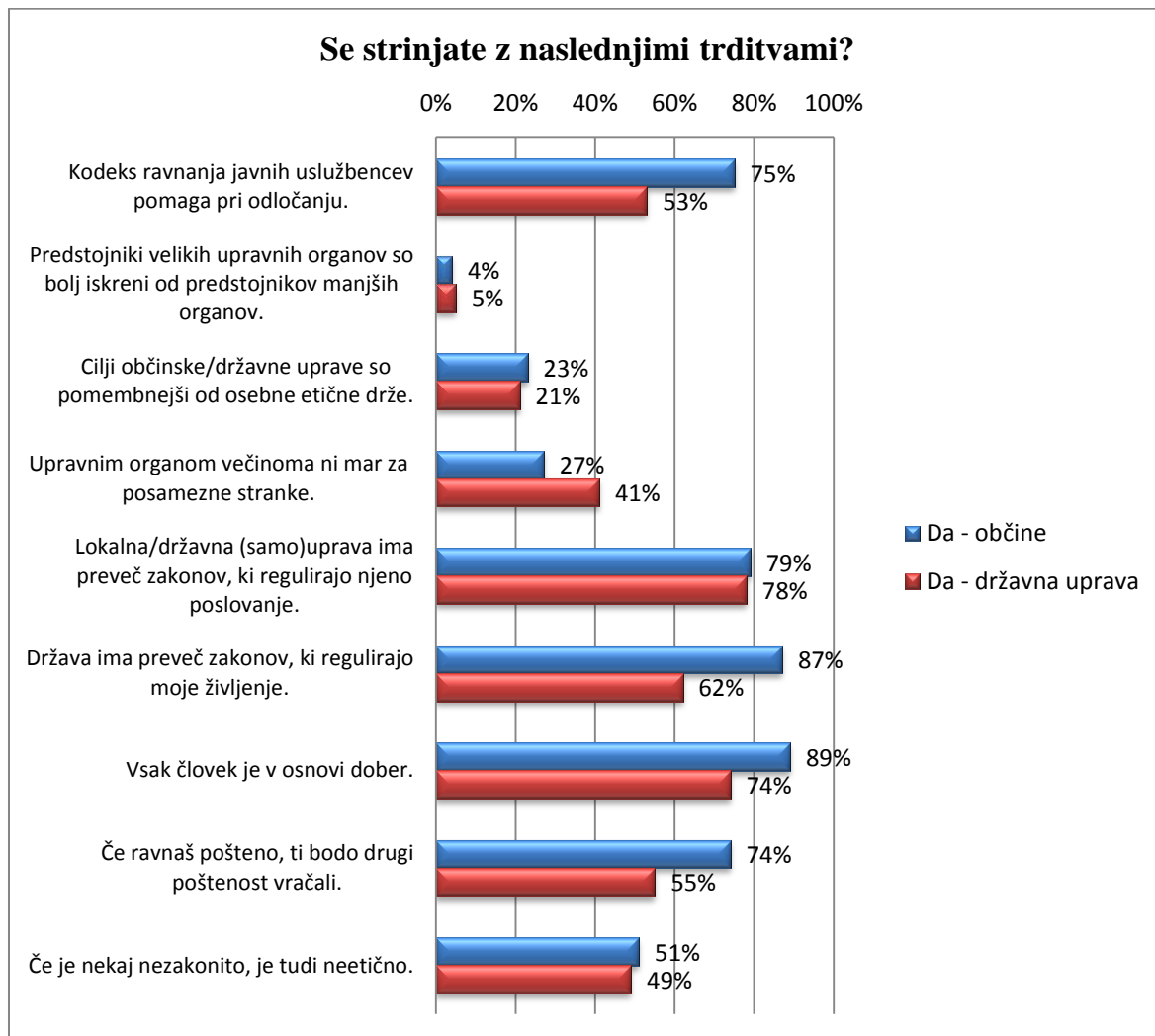
Vseeno pa velja izpostaviti nekatere razlike, saj so na primer na državni ravni vsi uslužbenci proti vsakršnemu poneverjanju računov, medtem ko se na občinski ravni najde peščica zaposlenih, ki to smatrajo za etično. Razlog bi lahko bil v tem, da imajo uslužbenci v državni upravi lahko dnevno stik tudi s precej večjimi zneski kot zaposleni v občinah. Sami sicer menimo, da je poneverjanje neetično ne glede na višino zneska na računu, a dejstvo je, da 10% velikega zneska predstavlja mnogo večjo vsoto denarja kot enak delež majhnega zneska. Po drugi strani pa državni uslužbenci nekoliko bolj (za 5%) odobravajo koriščenje delovnega časa v zasebne namene. Rezultat χ^2 sicer kaže, da med občinami in državno upravo obstoji določena razlika (3,69), ki pa je nekoliko manjša od kritične vrednosti, zato ni statistično pomembna. 15% državnih uslužbencev tudi meni, da je jemanje dodatnega časa za kosilo in predčasno oditi z dela, etično, kar je nekoliko več od občinskih uslužbencev (9%). Kljub občutni razliki med obema ravnema javne uprave pa ta, glede na izmerjeno vrednost χ^2 , ki je manjša od kritične (3,73), ni statistično pomembna. Te razlike bi lahko bile posledica dejstva, da imajo uslužbenci državne uprave v povprečju manj neposrednega stika z ljudmi kot zaposleni v občinah, zato tudi ne čutijo tolikšne etične obveze do doslednega spoštovanja delovnega časa.

Razmeroma veliko javnih uslužbencev na obeh ravneh (11% na lokalni in 12% na državni) tudi meni, da je etično, če svojim nadrejenim ne poročajo o morebitnih kršenjih zakona njihovih sodelavcev. V tem primeru gre nekoliko višji delež pritrdilnih odgovorov verjetno pripisati osebnim odnosom med sodelavci ter občutku kolegialnosti, zvestobe in pripadnosti. Lahko govorimo o neke vrste konfliktu med osebnimi moralnimi načeli uslužbencev in pričakovanim ali celo zahtevanim ravnanjem, ki nam ga narekujejo etični kodeksi in zakonodaja. Ne nazadnje pa približno petina uslužbencev na obeh ravneh zagovarja etičnost večje porabe časa za delo, kot je potrebno. Možna razlaga bi bila, da večja poraba časa pomeni tudi boljše opravljeno delo.

5.2.9 Primerjava pritrdilnih odgovorov pri splošnih trditvah o etiki in morali

Zadnji grafikon prikazuje splošne trditve o etiki in morali ter razmerja pritrdilnih/nikalnih odgovorov na lokalni in državni ravni:

Slika 5.9: Primerjava pritrdilnih odgovorov na splošne trditve o etiki in morali



V zadnji primerjavi so se pri nekaterih trditvah pokazale kar precejšnje razlike med lokalno in državno ravno. Edina trditev, s katerim se uslužbenci na nobeni ravni skoraj v popolnosti ne strinjajo, je vprašanje o večji iskrenosti predstojnikov večjih upravnih organov. 96% občinskih in 95% državnih uslužbencev meni, da velikost organa ni dejavnik iskrenosti pri njihovih predstojnikih. Občinska in državna raven se tudi v enaki meri ne strinjata glede trditve, da so cilji upravnega organa pomembnejši od osebne etične drže, pri čemer je nikalnih odgovorov v občinah 77%, na državni ravni pa 79%. Na drugi strani pa se obe ravni približno

enako strinjata s trditvijo, da ima javna uprava preveč zakonov, ki regulirajo njeno poslovanje. Pritrdilnih odgovorov na to trditev je bilo na občinski ravni 79%, na državni pa 78%. Zanimiv rezultat je dala tudi primerjava zadnje trditve, ki pravi, da je dejanje hkrati neetično, če je v osnovi nezakonito. Odgovori so bili med pritrdilnimi in nikalnimi tako na občinski kot tudi državni ravni razdeljeni skoraj enakomerno, saj se 51% zaposlenih v občinah s trditvijo strinja, v državni upravi pa je ta delež 49%. To pomeni, da so uslužbenci na obeh ravneh enako razdeljeni pri tej trditvi. Kot smo omenili že pri lastni analizi te trditve, tak rezultat lahko kaže na slabo usklajenost zakonodaje z etičnim okoljem, ki ga gojimo z etičnimi predpisi in etično socializacijo zaposlenih.

Za konec pa bomo analizirali še trditve, pri katerih smo izmerili občutno razliko v razmerju pritrdilnih in nikalnih odgovorov. Državni uslužbenci denimo precej manj zagovarjajo trditev, da Kodeks ravnanja javnih uslužbencev pomaga pri vsakodnevnem odločanju, saj se z njo strinja le 53% vprašanih, medtem ko je v občinah ta odstotek kar 75%. Če na državni ravni Kodeks pri odločanju uporablja le malce več kot polovica uslužbencev, je v občinah takih zaposlenih kar tri četrtine, kar je občutna razlika in je eden izmed kazalnikov, da občinski uslužbenci v večji meri uporabljajo Kodeks od državnih. Vrednost χ^2 pri tej trditvi znaša 13,31, to pa presega kritično vrednost α za več kot trikrat, kar dokazuje, da gre za statistično zelo pomembno razliko. Pri trditvi, da upravnim organom večinoma ni mar za posamezne stranke, smo prav tako zaznali opazno odstopanje med obema ravnema – le 27% občinskih uslužbencev se s to trditvijo strinja, na državni ravni pa je bilo pritrdilnih odgovorov razmeroma visokih 41%. Medtem ko le dobra četrtina zaposlenih v lokalni samoupravi meni, da upravnim organom ni mar za stranke, je enak delež na državni ravni že blizu polovici. Razlika je statistično pomembna, kar z izmerjeno vrednostjo 5,76 potrjuje tudi χ^2 . Opazne razlike smo zaznali še pri trditvah, da država preveč regulira življenja posameznikov (tukaj je bila razlika v pritrdilnih odgovorih kar 25-odstotna, v občinah 87%, v državni upravi le 62%, vrednost χ^2 pa je znašala zelo visokih 19,70), da je vsak človek v osnovi dober (v občinah 89% pritrdilnih odgovorov, v državni upravi 74%, kar je dalo vrednost $\chi^2 = 8,82$) in pri trditvi, da se ti ob poštenem ravnanju poštenost slej kot prej vrne (v občinah 74%, v državni upravi le 55%, meritev χ^2 pa nam da vrednost 11,11). Sicer na podlagi zadnjih treh trditev težko sklepamo o (ne)etičnosti delovanja javnih uslužbencev, lahko pa bi rekli, da je med uslužbenci v občinah opazna večja mera optimizma in pozitivnega odnosa do dela, pa tudi življenja na splošno, kot v državni upravi.

5.3 Ugotovitve raziskave in ovrednotenje postavljenih hipotez

Da bi ustrezno strnili naše ugotovitve, bomo najprej začeli pri ugotovitvah, ki smo jih potegnili iz lastne raziskave. Prvi in tudi prevladujoč vtis je, da uveljavljenost in razvoj etike v občinskih upravah tudi več kot desetletje po začetku veljavnosti Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev še vedno ni dosegel stopnje napredka, ki bi omogočala pozitivne spremembe ne le v vidnem in merljivem napredku etičnosti ravnanja javnih uslužbencev, pač pa tudi v izboljšanju etične klime v slovenski javni upravi na splošno. Seznanjenost s Kodeksom zaposlenih v občinah je dobra, ne pa tudi izjemna. Menimo, da je več kot desetletje po uvedbi etičnega kodeksa 84-odstotna seznanjenost s Kodeksom premalo. Vsaka občinska uprava oz. predvsem njeni direktorji in drugi predstojniki oddelkov bi morali poskrbeti, da je prav vsak njihov uslužbenec seznanjen z določili Kodeksa, in to seznanjenost po potrebi tudi vsakoletno obnavljati. Še slabše pa je dejstvo, da je odstotek tistih uslužbencev, ki Kodeks pri delu dejansko uporabljajo, še za nadaljnjih 20 odstotkov nižji od tistih, ki so z njim seznanjeni. Nadalje se več kot tri četrtine občinskih uslužbencev ni nikoli udeležilo seminarja ali predavanja o etiki na delovnem mestu, čeprav jih hkrati preko 85 odstotkov verjame, da bi takšna predavanja izboljšala etičnost njihovega dela. Zaskrbljujoče je tudi, da skoraj vsi zaposleni menijo, da je etika v javni upravi pomembna ali zelo pomembna, po drugi strani pa nivo etike v občinskih upravah vsaj v polovici primerov ocenjujejo kot nizkega. Paradoksalno pa lastno etičnost v veliki večini primerov ocenjujejo kot nadpovprečno. Ne nazadnje pa je tudi slaba udeležba na anketni vprašalnik dejstvo, ki samo po sebi priča o tem, da je odnos občinskih uslužbencev do etike slab.

Rezultati tako razkrivajo veliko vrzel med teorijo in prakso pri uvajanju etičnih standardov v delo občinskih uprav. Zaposleni v občinah se večinoma zavedajo pomembnosti etike, očitno tudi visoko cenijo lastno etičnost, a ostali odgovori kažejo, da je etika na lokalni ravni še vedno preslabo razvita ali, povedano drugače, vsi javni uslužbenci priznavajo pomembnost etike, a jo kljub temu dojemajo povsem pasivno oz. kot neko obvezo. Tu je krivda predvsem na državi, ki bi morala spremeniti načrt in pristop k etični socializaciji v slovenskem upravnem prostoru. Od javnih uslužbencev, predvsem tistih starejših, ne gre pričakovati aktivnega in samoiniciativnega pristopa k etičnemu samousposabljanju, poleg tega pa za to v občinskih upravah, kot je pokazala naša raziskava, niti nimajo veliko možnosti.

Situacija v državni upravi pa je še nekoliko slabša kot na lokalni ravni. Seznanjenost s Kodeksom je za več kot 10 odstotkov slabša, pri svojem delu pa ga uporablja proporcionalno še precej manjši delež kot v občinah, le nekaj nad 40 odstotki, kar pomeni skoraj polnih 30 odstotkov manj praktične uporabe Kodeksa med državnimi uslužbenci, ki so z njim sicer seznanjeni. Haček in Bačlija (2012, 115) menita, da to »lahko nakazuje, da Kodeks kot tak ni dovolj dobro domišljen za izvajanje v praksi, druga možna razlaga pa bi bila, da njegove vsebine javni uslužbenci ne poznajo dovolj dobro«. Realnost je verjetno nekje vmes med tema dvema razlagama, saj smo že ugotovili, da je Kodeks ravnanja javnih uslužbencev presplošen, mestoma tudi premalo natančen v svojih določilih, hkrati pa smo v naši raziskavi in primerjavi z raziskavo na državni ravni zabeležili pomanjkanje kakovostnega etičnega izobraževanja v upravnih organih. To sta temeljna problema in tudi vzrok za stanje, v katerem se pri nas nahaja javna etika. Nekaj možnih rešitev bomo predlagali v končnem sklepu naloge, na tem mestu pa smo prišli do točke, ko že lahko ustrezno ovrednotimo postavljeni raziskovalni hipotezi:

H1: Občinski uslužbenci so v večji meri seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev kot državni uslužbenci.

Zgornjo hipotezo lahko potrdimo. Delež javnih uslužbencev v državni upravi, ki so seznanjeni s Kodeksom, je manjši od deleža uslužbencev na lokalni ravni. Hkrati pa je na državni ravni tistih, ki priznavajo, da Kodeksa ne poznajo, skoraj enkrat več kot na lokalni. Kljub temu pa imajo državni uslužbenci sami sebe za bolj etične kot zaposleni v občinah. To kaže na nižjo splošno raven etičnosti in poznavanja etičnih standardov, kar potrjuje tudi ugotovitev, da državni uslužbenci nivo etike v državni upravi v povprečju ocenjujejo nižje kot lokalni uslužbenci. Kljub raziskovalnim rezultatom pa moramo pri potrditvi hipoteze izpostaviti tudi določene zadržke, ki smo jih pri primerjalni analizi nekaterih vprašanj že omenili. Dejavnik, ki bi lahko pomembno vplival na končne izsledke primerjave obeh raziskav, je precejšen časovni zamik njune izvedbe. Anketiranje za raziskavo na državni ravni je potekalo septembra oz. oktobra leta 2004, kar je devet let pred našim anketiranjem. Takrat je bil Kodeks ravnanja javnih uslužbencev v veljavi šele tri leta, kar bi lahko prispevalo k slabšemu poznavanju njegovih določil. Po drugi strani pa se je v občinah nivo poznavanja Kodeksa v devetih letih dvignil samo za nekaj več kot 10 odstotkov, to pa je ne glede na zorni kot, ki ga vzamemo pri interpretaciji rezultatov, za tako dolgo časovno obdobje premajhno izboljšanje.

H2: Občinski uslužbenci se v večji meri ravnaajo po določilih Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev kot državni uslužbenci.

Tudi drugo hipotezo lahko, na podlagi raziskovalnih rezultatov, potrdimo. Rezultati lastne in primerjalne raziskave to dokazujejo v mnogih pogledih. V relativnem smislu je 20 odstotkov občinskih uslužbencev, ki so s Kodeksom v celoti seznanjeni, a ga pri svojem delu kljub temu ne uporabljajo. Na državnem nivoju pa je takih uslužbencev skoraj 30 odstotkov, pri čemer je tudi splošen nivo poznavanja njegovih določil nekoliko nižji. Skupno pa se kar za 20 odstotkov manjše število državnih uslužbencev ravna po etičnih standardih Kodeksa v primerjavi z občinskimi. V primerjavi z občinskimi upravami je tudi za več kot 20 odstotkov manj uslužbencev državne uprave, ki menijo, da Kodeks pomaga pri vsakodnevnem odločanju, pri čemer jih skoraj enako število meni, da Kodeks pri delu ne pomaga. Možno je tudi pomanjkanje notranje motivacije za boljše upoštevanje etičnih standardov, saj skoraj polovica državnih uslužbencev meni, da se jim dobro in etično delovanje ne povrne. Državni uslužbenci imajo tudi manj vsakodnevnega stika s strankami, kar bi lahko bil še en dejavnik, zaradi katerega se ne čutijo dolžne v enaki meri delovati v skladu z določili Kodeksa kot je to primer pri zaposlenih v občinah. V primerjavi s prvo hipotezo smo drugo sprejeli brez zadržkov, saj je razlika med obema ravnema javne uprave glede ravnanja po določilih Kodeksa precej večja v primerjavi s seznanjenostjo.

6 SKLEP

Razvoj upravne etike v Sloveniji se je, skupaj z reformo javne uprave, začel že pred poldrugim desetletjem. Čas je pokazal, da so korenine polpreteklega socialističnega sistema še vedno trdno zasidrane v političnem in družbenem sistemu. To se odraža v počasni preobrazbi javne uprave v sodoben, profesionalen, odprt in pregleden sistem, pa tudi v (pre)počasnem razvoju etike v njem. Kljub razmeroma dolgemu obdobju, ki je minilo od začetka reforme javne uprave, pa na področju uvajanja etike v njeno delo v rezultatskem smislu nimamo prav veliko za pokazati. Javni uslužbenci etiko še vedno prepogosto jemljejo kot nepotreben privesek, kot prikladno možnost namesto moralno obvezo pri svojem delu. Poglavitni krivec za to je država, ki je po našem mnenju že od vsega začetka ubrala napačen pristop k razvoju upravne etike. Zdi se, da je edini opazen dosežek s področja upravne etike Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki ga je vlada sprejela januarja leta 2001. A pri tem je takratna slovenska vlada pokazala tudi veliko mero neresnosti, saj je v resnici sprejela le neposreden prevod priporočila kodeksa Sveta Evrope (Pečarič 2011). Zavest v javni upravi o pomembnosti etike narašča, skladno z njo pa naraščajo tudi pričakovanja o njenem razvoju. Toda odnos slovenske oblasti do upravne etike ostaja mlačen, saj za napredek in razvoj etike naredi premalo. Da bi slovenski upravni sistem naredil korak naprej in se oddaljil od zapuščine preteklega socialističnega sistema, se bo moral najprej spremeniti odnos vladajočih do vprašanja etičnosti, da se bodo lahko od spodaj navzgor zgradili boljši, trdnejši etični temelji v družbi. Naravna posledica tega bo, da se bo tudi etičnost javnih uslužbencev, tako na lokalni kot tudi državni ravni, izboljšala.

Kljub naštetim pomanjkljivostim pa javni uslužbenci priznavajo pomembnost etike, poleg tega je glavni vir etičnosti pri njihovem delu prav lastna moralna zavest. Iz tega sklepamo, da bi bilo možno trenutno stanje z ustreznimi spremembami in ukrepi tudi izboljšati. Predvsem predstojniki oddelkov bi morali čutiti večjo odgovornost do seznanjanja, po potrebi pa tudi ponovnega seznanjanja svojih podrejenih z etičnimi določili Kodeksa, kot je stalna praksa (glede na ugotovitve avtorja magistrske naloge) že v nekaterih slovenskih javnih zavodih. Vir težave pa bi lahko iskali tudi v viru rešitev, Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev, ki je preveč splošen za tako kompleksen sistem, kot je sistem javnih uslužbencev. Lokalna (občinska) raven potrebuje svoj, ločen kodeks, ki bi učinkoviteje promoviral etično obnašanje, opredeljeval načela in vrednote, ki so za uslužbence na lokalni ravni pomembna, odpravljal dvoumnost odločanj in uvedel jasne sankcije proti neetičnemu ravnanju.

Namen tega kodeksa bi bil dvigovanje ugleda občinskega sveta, župana in občinske uprave ter krepitev zaupanja javnosti v njihovo delo. Tak etični kodeks je lahko, dolgoročno gledano, poleg zakonskih določb eden od instrumentov v boju proti korupciji in v prizadevanjih za razvoj sodobne demokracije na lokalni ravni. Občinski funkcionarji, kakor tudi občinski javni uslužbenci morajo imeti jasne usmeritve, kakšna ravnanja se od njih pričakujejo pri uresničevanju in opravljanju svojih funkcij in nalog v razmerju do občanov in drugih strank. Pomembno je, da se funkcionarji in uslužbenci zavedajo svojih odgovornosti in da pri njihovem izpolnjevanju upoštevajo ter uveljavljajo pozitivne splošne človeške in upravne vrednote (Vlaj 2007, 5. pogl.).

Podobno velja tudi za javne uslužbence na državni ravni, tudi zanje bi potrebovali ločen kodeks. »Država mora poskrbeti za večjo osveščenost ljudi, predvsem pa večji nadzor na vseh ravneh ter uveljaviti kodeks državnih uslužbencev« (Dobovšek 2004, 230). V državni upravi veljajo drugačna temeljna načela kot v lokalni samoupravi, zato bi bila uvedba ločenih kodeksov na obeh ravne javne uprave nujna. Tako je še bolj nerazumljivo, da je v slovenskem upravnem sistemu od leta 2011 veljaven še en kodeks (Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti), ki velja tako za občinsko kot tudi državno raven. Nastal je na podlagi »primerjalnih analiz obstoječih kodeksov ter izhajanj iz tradicije in vrednot delovanja javne uprave« (Haček in Bačlija 2012, 115). Oba veljavna kodeksa imata skupno predvsem eno točko – neuspešno povezovanje in etično izobraževanje obeh ravni javne uprave. Bolje bi bilo, da bi tudi za zaposlene v državni upravi obstajal ločen kodeks z vedenjskimi smernicami. »Še posebej bi bil tak kodeks učinkovit v primeru, če bodo pri njegovem nastanku in dopolnjevanju sodelovali sami delavci v državni upravi. Razvoj in izboljševanje etičnega kodeksa mora biti stalen proces« (Noč 2006, 126).

Ne nazadnje pa bi tudi vlada lahko sprejela vrsto ukrepov, ki bi dolgoročno pripomogli k razvoju etike ne le v slovenskem upravnem sistemu, ampak tudi v družbi na splošno. Za primerno oceno trenutnega stanja bi lahko na primer izvedla lastno raziskavo med občinskimi in državnimi uslužbenci javne uprave, pa tudi med samimi uporabniki njenih storitev, državljanji in občani. Noč (2006, prav tam) predlaga tudi ustanovitev etične pisarne oz. službe z etičnimi svetovalci, ki bi se ukvarjali z etičnimi vprašanji posameznih uslužbencev in v javni upravi na splošno. V njej bi potekala koordinacija etičnega izobraževanja v upravnih organih, na lastno pobudo pa bi tudi izdajala etične publikacije s ciljem višjih standardov in etike v javni upravi. Sami pa bi predlagali še boljšo prilagojenost in usklajenost pisanih

etičnih standardov s slovensko zakonodajo. Kljub temu, da etični predpisi in zakonodaja služijo različnim namenom, bi večja mera medsebojne usklajenosti nedvomno pripomogla k boljšemu poznavanju določil etičnih kodeksov uslužbencev, pa tudi k bolj etičnemu ravnanju v praksi. Normativizacija etičnih standardov v slovenskem upravnem prostoru je področje, kjer ima Slovenija še veliko prostora za izboljšave.

7 LITERATURA

Ababio, Ernest in Shikha Vyas-Doorgapersad. 2010. The illusion of ethics for good local governance in South Africa. *TD The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa* 6 (2): 411–427. Dostopno prek: [http://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/3876/Vyas-Doorgapersad_Ababio_TD6\(2\).pdf?sequence=1](http://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/3876/Vyas-Doorgapersad_Ababio_TD6(2).pdf?sequence=1) (5. junij 2013).

Bostič, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh. 1997. *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.

Brejč, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Brezovšek, Marjan. 2004. Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 11–39. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2005. Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 5–24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list.

De Vries, Michiel S. 2000. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research* 38: 193–224.

Dostopno prek: https://www.google.si/url?_sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CEMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ru.nl%2Fpublish%2Fpages%2F528646%2Ffejprdecentralization.pdf&ei=FxO6UaKbDY3ktQbC5YDQBQ&usg=AFQjCNFwWkbxXETJnto8zVRklcqmqmDffvg&sig2=M3aFBpZUMjNECyTmQclZtg&bvm=bv.47883778,d.Yms (6. junij 2013).

Dobovšek, Bojan. 2004. Korupcija v slovenski javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 215–249. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Douglas, Paul. 1952. *Ethics in government*. Cambridge: Harvard University Press.

Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.

Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2004. *Dihotomija uprava – politika: odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v slovenski javni upravi*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- in Marjan Brezovšek. 2006. Commitment of Slovenian civil servants and politicians to democratic values and norms. V *Democratic governance in the Central and Eastern European Countries: challenges and responses for the XXI. century*, ur. Allan Rosenbaum in Juraj Nemeč. Bratislava: NISPACEE. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan021561.pdf> (20. avgust 2013).

--- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2012. *Upravljanje človeških virov v upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Jesenko, Jože in Jerneja Šifrer. 2008. *Statistika: zbirka rešenih nalog*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.

Juhant, Janez. 2009. *Etika I.: Na poti k vzajemni človeškosti*. Ljubljana: Študentska založba.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Ur. l. RS 8/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474> (14. julij 2013).

Kovač, Polonca. 2011. *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/kodeks_etike_javnih_usluzbencev_v_drzavnih_organih_in_upravah_lokalnih_skupnosti/ (9. avgust 2013).

--- 2013. Ethics of Officials in the Context of (Slovene) Good Administration. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 5 (1): 23-53. Dostopno prek: <http://www.degruyter.com/view/j/nispa.2012.5.issue-1/v10110-012-0002-3/v10110-012-0002-3.xml> (22. avgust 2013).

--- in Gregor Virant. 2011. Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991 – 2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 29–50. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Ministrstvo za notranje zadeve. 2013. *Podatki o številu zaposlenih v občinskih upravah za leto 2012*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/javna_uprava/lokalna_samouprava/strokovna_pomoc_obcinam/ (23. avgust 2013).

Noč, Zora. 2006. *Odnos javnih uslužbencev do etičnih vprašanj*. Magistrsko delo. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_noc-zora.pdf (20. april 2013).

Pečarič, Mirko. 2011. *Osnove javne uprave*. Ljubljana: Študentska založba.

Peters, B. Guy. 2006. Public Accountability of Autonomous Public Organizations. *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, Restoring Accountability: Research Studies* 30: 297-335. Dostopno prek: http://www.cbc.ca/news/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA_Vol3_6.pdf (25. april 2013).

Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Ribičič, Ciril. 1994. *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: Enotnost.

Ringeling, Arthur. 2011. An Ethics Course is not Enough. *Transatlantic Policy Consortium Annual Colloquium: Public Administration, Management, and Policy Programs in the EU and US: How they Fit into Society and the Academy*, 30. oktober. Dostopno prek: <http://www.pa-education.eu/public/upload/papers/41/Ringeling.pdf> (26. april 2013).

Salkind, Neil. 2010. *Statistics for people who (think they) hate statistic: Excel 2007 edition*. Thousand Oaks: Sage.

Senčur, Miloš in Dušan Štrus. 2005. *Javna uprava*. Novo mesto: Ekonomska šola, Višja strokovna šola.

Sruk, Vlado. 1986. *Morala in etika*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Statistični urad Republike Slovenije. 2012. *Podatki o številu prebivalcev po občinah za leto 2011*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/obcinevstevilkah/Vsebina.aspx?leto=2013&ClanekNaslov=PrebivalstvoIndeks> (24. avgust 2013).

Steinich, Marcus. 2000. *Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. Dostopno prek: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/00-1236.pdf> (8. junij 2013).

Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

--- 2004. Kaj je uprava in upravljanje. V *Uvod v javno upravo*, ur. Stane Vlaj, 27–47. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Uhan, Samo. 2012. Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote – recenzija. V *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote*, ur. Bećir Kečanović, 331. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.

Van Assche, Danny. 2004. *In search of the citizens: how to make a city local again?* Uppsala: ECPR Workshops.

Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

--- 2006. Javna uprava, država in pravo. V *Teorija javne uprave*, ur. Stane Vlaj, 50–64. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Vlaj, Stane. 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

--- 2004a. Lokalna in regionalna samouprava kot del javne uprave. V *Uvod v javno upravo*, ur. Stane Vlaj, 71–75. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2004b. Nekateri temeljni pojmi o upravi. V *Uvod v javno upravo*, ur. Stane Vlaj, 11–15. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2006. Lokalna in regionalna samouprava kot del javne uprave. V *Teorija javne uprave*, ur. Stane Vlaj, 65–71. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2007. Upravljanje slovenskih občin in javna etika. *Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije (IFIMES)*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/si/raziskave/upravljanje-slovenskih-obcin-in-javna-etika/> (20. april 2013).

--- 2012. Etična načela v lokalnem javnem življenju. V *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote*, ur. Bećir Kečanović, 211–231. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB-3). Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (5. julij 2013).

Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PRILOGA A: ANKETNI VPRAŠALNIK

ETIČNOST DELOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV NA LOKALNI RAVNI V SLOVENIJI

1. Ste seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev?

- a) Da
- b) Delno
- c) Ne

2. Ali uporabljate Kodeks v primeru etičnih dilem?

- a) Da
- b) Delno
- c) Ne

3. Ste se kdaj udeležili seminarja ali predavanja o etiki na delovnem mestu?

- a) Da, na pobudo delodajalca
- b) Da, na lastno pobudo
- c) Ne

4. Menite, da bi s seminarjem ali predavanjem o etiki v občinski upravi izboljšali etičnost ravnanja zaposlenih?

- a) Da, vsekakor
- b) Da, a v manjši meri
- c) Smo že imeli, a ni bilo vidnih rezultatov
- d) Ne

5. Kako pomembno je po vašem mnenju vprašanje etičnosti v občinskih upravah?

- a) Zelo pomembno
- b) Pomembno
- c) Manj pomembno
- d) Nepomembno

6. Kako bi ocenili nivo etike v slovenskih občinskih upravah?

- a) Zelo visok
- b) Visok
- c) Nizek
- d) Zelo nizek

7. Kakšen je po vašem mnenju nivo etike v državni upravi (vlada, vladne službe, ministrstva, upravne enote)?

- a) Zelo visok
- b) Visok
- c) Nizek
- d) Zelo nizek

8. Ali menite, da je delovanje javnih uslužbencev danes bolj etično kot pred desetimi leti?

- a) Da
- b) Ne
- c) Ni razlike
- d) Ne vem

9. Ali povprečnega javnega uslužbenca smatrate kot bolj ali manj etičnega od sebe?

- a) Bolj
- b) Manj

10. Kaj od naštetega najbolj pripomore k spoštovanju etičnih načel pri vašem delu (možnih več odgovorov)?

- a) Zgled nadrejenih
- b) Avtoriteta nadrejenih
- c) Družina
- d) Mediji
- e) Lastna moralna zavest
- f) Zakonska prisila

| | ALI JE ETIČNO, ČE JAVNI USLUŽBENEC: | DA | NE |
|-----|---|-----------|-----------|
| 1. | uporablja storitve občinske uprave v zasebne namene? | | |
| 2. | odtuji sredstva občinske uprave 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 delovni čas v občinski upravi za osebne koristi in osebne zadeve? | | |
| 6. | obdaruje nekoga v zameno za prednostno obravnavanje? | | |
| 7. | prejme darilo v zameno za prednostno obravnavanje? | | |
| 8. | prenese krivdo za lastno napako na nedolžnega sodelavca? | | |
| 9. | prevzame zasluge za delo sodelavca? | | |
| 10. | Pokliče, ko zboli, 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 delovnega mesta? | | |
| 14. | porabi za delo več časa, kot je potrebno? | | |

| | SE STRINJATE Z NASLEDNJI TRDITVAMI? | DA | NE |
|-----|---|-----------|-----------|
| 1. | Kodeks ravnanja javnih uslužbencev pomaga pri odločanju. | | |
| 2. | Predstojniki velikih upravnih organov so bolj iskreni od predstojnikov manjših organov. | | |
| 3. | Cilji občinske uprave so pomembnejši od osebne etične drže. | | |
| 4. | Upravnim organom večinoma ni mar za posamezne stranke. | | |
| 5. | Etika v občinskih upravah bi se morala zgledovati po poslovni etiki. | | |
| 6. | Javni uslužbenci se iskreno trudijo, da bi ugodili zahtevam strank. | | |
| 7. | Lokalna samouprava ima preveč zakonov, ki regulirajo njeno poslovanje. | | |
| 8. | Država ima preveč zakonov, ki regulirajo moje življenje. | | |
| 9. | Vsak človek je v osnovi dober. | | |
| 10. | Če ravnaš pošteno, ti bodo drugi poštenost vračali. | | |
| 11. | Če je nekaj nezakonito, je tudi neetično. | | |
| 12. | Etično ravnanje javnih uslužbencev je v veliki meri odvisno od etičnega ravnanja njihovih nadrejenih. | | |

1. Spol:

- a) M
- b) Ž

2. Starost:

- a) do 29 let
- b) od 30 do 39 let
- c) od 40 do 49 let
- d) nad 50 let

3. Izobrazba:

- a) Nedokončana srednja izobrazba
- b) Srednja izobrazba
- c) Višja izobrazba
- d) Visoka izobrazba
- e) Univerzitetna izobrazba ali več

4. Navedite občinsko upravo, v kateri ste zaposleni:

5. Kako dolgo ste zaposleni v občinski upravi?

- a) Do 5 let
- b) Od 5 do 15 let
- c) Več kot 15 let

PRILOGA B: KRITIČNE VREDNOSTI χ^2 SLUČAJNE SPREMENLJIVKE

Tabela B: Kritične vrednosti χ^2 slučajne spremenljivke

| n | $\alpha = 0,1$ | $\alpha = 0,05$ | $\alpha = 0,01$ |
|---|----------------|-----------------|-----------------|
| 1 | 2,7055 | 3,8415 | 6,6349 |
| 2 | 4,6052 | 5,9915 | 9,2103 |
| 3 | 6,2514 | 7,8147 | 11,3449 |

n = stopnje svobode

α = kritična vrednost χ^2

R = število ravni

O = število odgovorov

$$n = (R - 1)(O - 1)$$