

**dr. Gregor Virant**

## **JAVNA UPRAVA, DEMOKRACIJA IN AVTORITETA**

- **Javna uprava v demokratičnem političnem sistemu**

Javna uprava (v nadaljevanju: uprava) je aparat, ki pripravlja strokovne podlage za sprejemanje političnih odločitev (policy-making) in izvršuje sprejete politične odločitve. Ti dve njeni ključni funkciji ji dajeta veliko vlogo v procesu javnega upravljanja ali upravno-političnem procesu. Brez strokovne pomoči uprave politika ne more opravljati svoje funkcije, brez učinkovitega dela uprave pri izvajanju političnih odločitev (zakonov, proračuna itd.) pa le-te ostanejo mrtva črka na papirju.

Uprava sicer ni najvišji odločevalec v državi, saj so to politični organi – parlament in vlada, ima pa veliko družbeno moč. Ta moč izvira iz njenih funkcij, omenjenih zgoraj, iz znanja in informacij, s katerimi razpolaga, iz njene stabilnosti, ki je mnogo večja od stabilnosti političnih struktur, in iz neformalnih omrežij, ki se v njej razraščajo. Uprava s svojimi strokovnimi vložki bistveno vpliva na politične odločitve, prav tako pa na njihovo izvajanje v realnem življenju. To moč lahko javna uprava uporabi v legitimne namene, lahko pa jo tudi zlorabi in začne prevzemati vlogo, ki ji ne pritiče – vlogo politične oblasti. V tem primeru govorimo o birokratizaciji oblasti. Ta pojav je znan v državah z nestabilnimi političnimi strukturami, na primer v Italiji v prvih desetletjih po drugi svetovni vojni. Pojav je na humoren način prikazala britanska nanizanka *Yes, minister*, v kateri zviti državni uradnik uspešno zavre sleherno reformo, ki se je loti njegov predpostavljeni minister.

Uprava v demokraciji ne sme prevzemati vloge politične oblasti, temveč mora politični oblasti nuditi strokovno podporo pri pripravi odločitev in odločitve profesionalno in učinkovito izvrševati. Po drugi strani pa mora politična oblast (vlada) spoštovati strokovno vlogo uprave in ne sme prekomerno posegati v njeno delovanje. V demokratični državi morajo razmerja med politiko in upravo usmerjati naslednja načela: zakonitost, politična nevtralnost, samostojnost in odgovornost.

Načelo **zakonitosti** pomeni, da uprava svoje delo opravlja na podlagi in v okviru zakona. Pravil in meril svojega delovanja si ne postavlja sama, ampak jih z zakoni postavlja demokratično izvoljena oblast (zakonodajalec), na izvedbeni ravni pa legitimno postavljena vlada s podzakonskimi predpisi in usmeritvami za delovanje uprave. Zakonitost, povezana z delitvijo oblasti, je temelj sodobne demokratične države.

Načelo **politične nevtralnosti** pomeni, da uslužbencev uprave pri njihovem službenem delovanju ne smejo voditi njihova osebna politična stališča. Svoje delo morajo opravljati vestno in odgovorno, ne glede na to, ali se strinjajo z vlado, ki je na oblasti. Pri pripravi strokovnih podlag za politične odločitve (na primer zakone in podzakonske predpise) morajo političnim odločevalcem ponuditi nevtralno analizo stanja in alternativnih odločitev, ne da bi vsiljevali svoje preference. Strokovna priprava gradiv mora biti očiščena vsakršnih strankarskih, lobističnih in drugih parcialnih interesov.

Politična nevtralnost velja tudi pri izvrševanju zakonov, podzakonskih predpisov in drugih sprejetih politik. Zavzetost uslužbenca uprave pri izvrševanju zakona ne sme biti odvisna od njegovega osebnega stališča do zakona ali do vlade, ki ga je predlagala. Tudi če se na primer uslužbenec, ki ima za nalogo na svojem delovnem mestu vodenje denacionalizacijskih postopkov, intimno ne strinja s konceptom denacionalizacije, mora zakon izvrševati enako dosledno in zavzeto, kot če bi se z njim strinjal.

Politično stališče posameznika, ki dela v upravi, lahko izzove notranje moralne napetosti, v skrajnem primeru lahko posameznik zaradi nestrinjanja z odločitvami vladajočih tudi zapusti organizacijo. Nikakor pa ne sme svojih političnih stališč vpletati v svoje delo.

Politična nevtralnost uprave torej pomeni, da mora uprava strokovno podpirati politično oblast z nepristranskimi nasveti in strokovno pomočjo ter objektivno in nepristransko izvrševati sprejete politike. Za demokracijo je politična nevtralnost ključna. Sistematične kršitve tega načela ogrožajo bistvo demokracije, saj slabijo demokratično izvoljeno oblast na račun nelegitimne krepitve moči birokratskega aparata. Birokratski aparat nima demokratične legitimnosti, da bi izvajal oblast sam, izven okvirov, ki mu jih po načelu zakonitosti postavlja demokratično izvoljena oziroma imenovana politična struktura. Načelo politične nevtralnosti je tako ena ključnih povezav med upravo in demokracijo.

Stopnje politične nevtralnosti slovenske uprave ni mogoče natančno izmeriti niti ne obstaja poglobljena študija o tej problematiki. Empirični vtis avtorja tega prispevka, ki ima enajstletne izkušnje na odgovornih položajih v upravi, je, da pomanjkanje politične nevtralnosti ni osrednji problem slovenske uprave, da pa je glede tega vprašanja slovenska uprava seveda daleč od britanskega »civil service«, ki je prototip politično nevtralne uprave.

Uprava ima tudi pri nas veliko družbeno moč, ki jo še posebej izrazito uveljavlja v razmerju do tistih ministrov, ki so politično šibki ali pomanjkljivo poznajo resor, ki ga vodijo. V glavnem ministri od sodelavcev v ministrstvih lahko dobijo profesionalno in nepristransko strokovno podporo, le redko pa se tudi zgodi, da uslužbenci zaradi svojega nestrinjanja s političnimi usmeritvami »sabotirajo« izvajanje nekega zakona. Pojavi »gverilske uprave«, to je posameznikov, ki zaradi lojalnosti drugi politični opciji prikrito ovirajo delo ministrstva ali ministra, nedvomno obstajajo, in sicer predvsem kot posledica zaposlovanja po kriteriju politične lojalnosti namesto kompetentnosti. Posamezniki, ki na svoj položaj v upravi pridejo po kriteriju politične lojalnosti, bodo lojalnost svojim »gospodarjem« praviloma negovali tudi, ko bodo ti »gospodarji« v opoziciji, saj jim ob pomanjkanju znanja in sposobnosti to omogoča napredovanje ob ponovni spremembi oblasti. Tega pojava ni mogoče preprečiti z nobenimi zakonodajnimi ukrepi, edino zdravilo zanj je dvig politične in upravne kulture.

Drugo načelo, ki zaznamuje odnos politike in uprave, je načelo **samostojnosti**. Politika se mora vzdržati posegov v strokovno odločanje uprave. Minister na primer ne sme dajati upravi navodil o tem, kako naj reši konkretno upravno zadevo. Skrajno neprimerno bi bilo, če bi na primer minister sodelavcem naročil, naj priredijo podatke v določeni analizi, da bi razvoj v času njegovega mandata prikazala v boljši luči. Če načelo politične nevtralnosti pomeni, da mora uprava spoštovati vlogo politične oblasti, pa načelo samostojnosti pomeni, da mora politika spoštovati vlogo uprave, ki temelji na strokovnosti.

Načela samostojnosti uprave pa si spet ne smemo razlagati tako, kot da uprava za svoje delo ni odgovorna. V upravi velja hierarhija in na vrhu hierarhije je politična oblast. Vlada je vrh državne uprave, župan pa vrh občinske uprave. Politična oblast usmerja in nadzora delovanje uprave in mora skrbeti za to, da se uprava birokratsko ne odtuji, da deluje kot del demokratičnega sistema. Uprava načela samostojnosti se ne sme jemati kot alibi za nedelo, nezakonito delo ali

delo v nasprotju s potrebami državljanov in podjetij. Uprava mora torej delovati tudi po **načelu odgovornosti**.

Položaj uprave v sodobni demokraciji in njeno razmerje s politiko bi lahko povzeli takole: uprava je strokovni aparat, ki mora na zakonit, politično nevtralen, nepristranski način zagotavljati strokovne podlage za politično odločanje in učinkovito izvrševati sprejete politične odločitve. Politika jo pri tem usmerja in nadzora ter preprečuje njeno birokratsko odtujevanje, pri čemer pa mora imeti poseben občutek za spoštovanje njene strokovne vloge. Bistvo položaja uprave v demokraciji je torej v zrelem medsebojnem odnosu med politiko in upravo, v medsebojnem spoštovanju vlog, ki jih imata ta dva podsistema. Uprava in politika druga na drugo ne smeta gledati zviška in s podcenjevanjem, temveč s spoštovanjem in upoštevanjem različnih, a dopolnjujočih se vlog.

- **Avtoriteta javne uprave**

Avtoriteta uprave v odnosu do pravih subjektov (fizičnih in pravnih oseb) v demokraciji izvira iz **zakona**. Uprava izvršuje zakone in podzakonske predpise in je dolžna ravnati v skladu z njimi. Teorija govori o legalitetnem načelu ali načelu zakonitosti. Uprava si pravil za svoje ravnanje ne postavlja sama, temveč ji okvir delovanja postavlja zakonodajalec, podrobneje pa vlada in ministri s podzakonskimi predpisi. Pri izvrševanju zakona uprava pogosto nastopa oblastno, avtoritarno.

Poleg opisane formalne avtoritete upravi avtoriteto daje njena **profesionalnost**, strokovnost. Uslužbenci uprave morajo svoje naloge izvajati strokovno. Pri tem se na različnih področjih delovanja uprave srečujemo z različnimi strokami (urbanistično, finančno, pravno ...), vse uslužbence uprave pa povezuje upravna stroka, to so horizontalna znanja in veščine s področja delovanja uprave.

Zakon in strokovnost torej dajeta upravi potrebno avtoriteto v razmerju do pravnih subjektov. Ob teh tradicionalnih, »klasičnih« vidikih avtoritete uprave, značilnih za sodobno pravno in demokratično državo, pa ne smemo zanemariti modernejših pogledov, ki od uprave terjajo še nekaj več – **k uporabniku usmerjeno delovanje**. Kot uporabnika razumemo državljana ali pravno osebo, ki ima opravka s postopki uprave. Uprava mora težiti k čim višji stopnji

zadovoljstva uporabnika, seveda v mejah zakonitosti. V okviru predpisov mora poiskati rešitev, ki bo z vidika zadovoljstva uporabnika najugodnejša. Ne sme torej ravnati birokratsko v negativnem smislu, po nepotrebnem zapletati postopka in greniti življenje državljanom in pravnim osebam. Uprava si zasluži spoštovanje državljanov, če ravna z njimi spoštljivo, torej v duhu usmerjenosti k uporabniku. Prava avtoriteta uprave torej ni samo v »trdih« elementih zakonitosti in strokovnosti, ampak tudi v »mehkih« elementih usmerjenosti k uporabniku, Uprava mora težiti k temu, da so njene storitve uporabnikom čim bolj dostopne, da so postopki čim hitrejši in čim enostavnejši in da je odnos do uporabnika korekten – strokoven in prijazen. Uslužbenci uprave morajo delovati v smeri reševanja problemov državljanov in pravnih oseb, ne pa v smeri zapletanja teh problemov. Biti morajo del rešitve in ne del problema.

Avtoriteta uprave v demokratični družbi ima torej podlago v zakonitosti in strokovnosti, vse bolj pa tudi v usmerjenosti uprave k uporabniku. Usmerjenost k uporabniku pa pomeni, da se mora uprava izogibati uveljavljanju birokratske avtoritete. Vzvišen, birokratsko-oblastniški odnos do državljana postavlja upravo v položaj avtoritete z negativnim predznakom. Tovrstna avtoriteta je lažna in nelegitimna in pomeni birokratizacijo družbe. Birokratska kultura, ki bi se ji morali izogibati, ima enega ali več od naslednjih znakov:

- nerazumevanje poslanstva organa in uprave kot celote,
- nezmožnost ločiti bistveno od nebistvenega,
- dajanje prednosti formi pred vsebino, skrivanje za formalizmi namesto odgovornega odločanja,
- usmerjenost v iskanje ovir namesto rešitev,
- togost, neprilagodljivost,
- inertnost, odpor do sprememb itd.

**Odpravljanje birokratske kulture** v upravnih organizacijah, zlasti ko gre za odnos do državljanov, je ključno za zagotavljanje ustrezne vloge uprave v družbi. Uprava mora delovati kot prijazen in učinkovit servis za državljanke in podjetja in graditi svojo avtoriteto na javnem ugledu. Bolj ko bodo državljanke v upravi prepoznavali servis, ki rešuje njihove probleme, večja bo resnična avtoriteta uprave.

### 3. Sklep

V sodobni demokratični družbi mora uprava delovati **zakonito, politično nevtrarno, strokovno samostojno in odgovorno**. Kršitve kateregakoli od naštetih načel pomenijo odmik od prave demokracije. Avtoriteto pa uprava gradi na **zakonu in profesionalnosti**, sodobni pogledi pa od nje zahtevajo tudi **k uporabniku usmerjeno, nebirokratsko ravnanje**.

Navedena načela so ideal, h kateremu je treba težiti, čeprav ga nikoli ni mogoče v celoti doseči. Slovenska uprava ima izmed navedenih načel **največ maneverskega prostora za izboljšave pri usmerjenosti k uporabniku in pri izkoreninjanju birokratske kulture**. To je nedvomno največji izziv za samo upravo, za vlade in strokovnjake, ki se ukvarjajo z upravo.