

KRITIČNA ANALIZA POLITIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI**1

Povzetek. Čeprav je določena stopnja politizacije državne uprave zapisana že v sam »genetski material« upravnega sistema, se velika večina strokovnjakov strinja, da je sistem z visoko politizacijo na splošno manj učinkovit, saj velik del najboljših posameznikov nima priložnosti za razvoj svojih potencialov. Politizacija je še bolj pogubna v manjših državah, kot je Slovenija, ki imajo omejen nabor kadrovskega virov. Na podlagi podrobne in celostne preučitve formalne in materialne politizacije državne uprave v Sloveniji avtorja potrjuje, da je stopnja politizacija relativno visoka, po vstopu v Evropsko unijo (2004) in vpeljavi t. i. varčevalnih zakonov (2010–2013) pa se trend politizacije povečuje. Kljub formalnemu obstoju mehanizmov meritokratskega sistema državne uprave imajo politični funkcionarji vedno bolj odločilno vlogo pri zaposlovanju in napredovanju državnih uradnikov, povsem pa obvladujejo proces imenovanja in razreševanja najvišjih uradnikov. Ker je prevlado političnih funkcionarjev v odnosu do državnih uradnikov mogoče spremeniti z relativno preprostimi spremembami formalnih aktov, avtorja kritično analizo skleneta s sedmimi prednostnimi predlogi za zmanjšanje politizacije.

Ključni pojmi: politizacija, državna uprava, javna uprava, državni uradniki, politični funkcionarji, formalna in materialna politizacija

»V dobro urejenem političnem sistemu tako politiki kot birokrati delajo tisto, kar so najboljše zmožni: politiki artikulirajo družbene sanje, birokrati pa jih oprezno pomagajo prinesiti na zemljo« (Aberbach et al., 1981: 262).

* Mag. Marko Čehovin, državni uradnik na Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije; dr. Miro Haček, redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Izvirni znanstveni članek.

¹ Članek temelji na ugotovitvah iz znanstvenega magistrskega dela mag. Marka Čehovina z naslovom Politizacija državne uprave v Sloveniji, ki je bilo leta 2013 opravljeno na Fakulteti za družbene vede pod mentorstvom akad. red. prof. dr. Veljka Rusa in red. prof. dr. Mira Hačka.

Uvod

Nastanek in razvoj državne uprave sta tesno prepletena s povečevanjem kompleksnosti državnih struktur. V zgodovinskem smislu se je državna uprava razvila zaradi potreb političnih elit, da obvladujejo družbo. Bolj je družba kompleksna, večja je potreba po njenem obvladovanju in večji je državni aparat. V tem smislu je politizacija vpisana že v sam »genetski material« upravnega sistema. Čeprav se politizacija v državni upravi tudi v strokovnih krogih najpogosteje razume v smislu kadrovanja, pa vključuje tudi več drugih dimenzij, npr. analizo političnih preferenc državnih uradnikov in preučevanje njihove neposredne vpletenosti v politično odločanje (Dahlström, 2011). Večina strokovnjakov pa soglaša, da se pojem politizacije državne uprave lahko nanaša na vsaj tri različne dimenzije (Haček, 2005b: 760), in sicer (1) politizacijo participacije državne uprave v procesu sprejemanja javnih politik (angleško »policy«), (2) politizacijo strukture državne uprave, kar vključuje tako organizacijo administracije, financiranje in karierni razvoj državnih uradnikov ter (3) politično udejstvovanje državnih uradnikov.

Čeprav ima politizacija državne uprave v demokratičnih družbah na splošno negativno konotacijo, pa med strokovnjaki ni enotnosti glede njene škodljivosti (Aberbach et al., 1981: 260). Večina se jih celo strinja, da je določena stopnja politizacije v sistemskem smislu koristna. Peters in Pierre (2004: 3) na primer priznavata, da so v določenih primerih politični kriteriji morda pomembnejši za nemoteno izvajanje politik in za zagotovitev demokratičnih vrednot kot pa meritokratski,² saj ob demokratičnih spremembah karierna državna uprava ni zadostno odzivna na spremembe prioritet političnega vodstva. Vendar se vseeno pridružujeta večinskemu stališču upravnih strokovnjakov, da je sistem s politizirano državno upravo v splošnem manj učinkovit kot sistem s izdelanim meritokratskim sistemom (Peters in Pierre, 2004: 8). Politizacija naj bi spodkopavala meritokratski sistem zaposlovanja in napredovanja v državni upravi, ogrožala birokratsko integriteto, legalistično naravo državne uprave in njene procese odločanja (Pierre, 2004: 52). V politizirani državni upravi »zaposlovanje in odpuščanje temelji na podlagi političnih simpatij, nepotizma in skupinskih interesov, namesto na podlagi profesionalnih standardov« (Voican, 2007: 157). Zelo kritičen do politizacije je tudi Bučar, ki tudi na podlagi zgodovinskih izkušenj Slovenije

² Meritokratski sistem je sistem zaposlovanja v državni upravi na podlagi sposobnosti in izkušenj, kar omogoča politično nevtralnost uradnikov. Kandidate za delovno mesto se praviloma zaposli na podlagi razpisa, s testi oziroma z intervjuji pa se jih objektivno preveri (Krašovec, 1997: 299). Kot se je izrazil eden najpomembnejših reformatorjev ameriškega sistema državne uprave 19. stoletja Dorman B. Eaton (1823–1899), imajo v meritokratskem sistemu vse osebe »enako pravico kandidirati, če so usposobljene« (Eaton, 1880: 359).

svari pred neposrednim posegom politike v izvršilni proces oziroma podrejanjem izključno zahtevam politike (Bučar, 2001: 79). Opozarja, da se v tem primeru znotraj večstrankarskega sistema lahko »nekdanji partijski vzorec ponovi, čeprav z določenimi razlikami. Ker gre za tekmo več strank, si sleherna stranka na oblasti prizadeva, da bi čim bolj izkoristila državni izvršilni aparat za krepitev svojega lastnega položaja in za razdelitev položajev, s katerih se obvladuje politična oblast in gospodarska moč, med svoje lastne privržence« (Bučar, 2001: 79). Zato je cilj takšne države primarno strankarska korist, »državna šele podrejeno, kolikor se ujema s strankarsko« (Bučar, 2001: 79). Logičen zaključek je, da je taka država neučinkovita »in ne more biti drugače, če so koristi stranke in njenih članov na prvem mestu. Koristi državljanov pa so naravnost moteč faktor, ker ovirajo realizacijo strankinih oz. koristi njenih članov« (Bučar, 2001: 79).

Za razvoj in uspeh posamezne družbe niso pomembne le osebnostne kvalitete njenih posameznikov (kot so sposobnost, strokovnost, izkušnje, moralna neoporečnost itd.), ampak predvsem to, ali posameznikom omogoča izkoristiti njihov potencial.³ Zaradi prevladovanja politične pripadnosti kot primarnega kriterija izbora kandidatov za najrazličnejša mesta je v visoko politizirani družbi veliko najboljšim razvoj njihovega potenciala onemogočen, kar je posledično najslabše za družbo samo. Če je politizacija transparentna in uživa vsesplošno javno podporo, npr. v nekaterih državah Zahodne Evrope, ki imajo obsežne resurse (Francija in Nemčija), je relativno visoka stopnja politizacije morda do neke mere lahko celo funkcionalna. Zagotovo pa je zelo pogubna v manjših državah, kot je Slovenija, »kjer že po pravilu zelo primanjkuje sposobnih ljudi za večino nekoliko bolj zahtevnih in specializiranih delovnih mest in položajev« (Vintar, 2009).

Ker v vseh državah prihaja do razkoraka med normativnim pričakovanjem delovanja državne uprave in prakso, je za preučevanje in določanje stopnje politizacije državne uprave tudi v Sloveniji smiselno razlikovati:⁴ (1) med formalno politizacijo, ki določa, kakšna so formalna pravila o vplivu politike na delovanje državne uprave, in se jo lahko oceni že na osnovi skrbnega študija zakonodaje in (2) materialno politizacijo, ki določa, kakšna je dejanska politizacija, in jo je tudi veliko težje objektivno meriti, lahko pa si pomagamo z različnimi indikatorji.

³ Kar lahko ponazorimo s preprosto primerjavo iz športa; tekač je lahko izjemno nadarjen in bi lahko v prihodnosti dosegel svetovni rekord, toda če njegovo okolje zaradi različnih razlogov ne prepozna njegovega talenta, se ne more niti uvrstiti na svetovno prvenstvo, kaj šele, da bi postal svetovni prvak oziroma svetovni rekorder.

⁴ Podobno razlikovanje je podal tudi Matas (Haček, 2009: 134).

Formalna politizacija

»V večini sodobnih političnih sistemov je neposreden vpliv strank na birokracijo zavestno omejen z večjim številom strukturnih in proceduralnih mehanizmov. Najpomembnejši izmed teh je seveda institucionalizacija meritokratskega sistema imenovanj uradnikov, saj se ob spremembi vladajočih strank ne more več izsiliti obsežnejših menjav uradnikov« (Peters, 2001: 209).

Ob površnem pregledu formalnega vpliva politike na zaposlovanje državnih uradnikov v Sloveniji lahko dobimo varljiv vtis, da politični funkcionarji nimajo veliko vpliva na zaposlovanje, napredovanje in imenovanje državnih uradnikov, saj Ustava (122. čl.) zagotavlja pravilo javnega razpisa,⁵ za izbor najvišjih uradnikov pa je vzpostavljena procedura, ki naj bi jo na podlagi meritokratskih kriterijev usmerjal Uradniški svet.⁶ Kljub temu pa so v zakonodaji (na podlagi omenjenega člena Ustave) dopuščene izjeme, ki omogočajo zaposlovanje državnih uradnikov tudi brez javnega razpisa, tako za določeni (npr. za nadomeščanje bolniške ali porodniške odsotnosti)⁷ kot tudi za nedoločeni čas (na nekaterih področjih, npr. Zakon o obrambi, Zakon o Slovensko obveščevalno-varnostni agenciji⁸), kar političnim funkcionarjem dopušča zaposlovanje sebi in svojim strankam zvestih pripadnikov tudi na nižjih uradniških mestih (ko pa se določenega posameznika zaposli v sistemu državne uprave, ga je relativno preprosto razporediti na delovna mesta v druge organe). Omenjeni sistem pa politika lahko zlorablja

⁵ Ustava v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah »mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon«.

⁶ Slovenija je z Zakonom o javnih uslužbencih leta 2002 dobila nov dvanajstčlanski organ, imenovan Uradniški svet (174. do 178. čl.). Tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri člane izvolijo med seboj uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave (naziv višji sekretar in sekretar), dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo. Glavna naloga Uradniškega sveta je izbira najvišjih državnih uradnikov (uradnikov na položaju) z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti (178. čl.), to je za položaje generalnih direktorjev direktoratskih, generalnih sekretarjev ministrstev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot (60. čl.).

⁷ Sredstva javnega obveščanja so poročala, da so v Ministrstvu za notranje zadeve (minister je pripadal največji pozicijski stranki SDS) za določeni čas, za čas nadomeščanja porodniškega dopusta (od septembra 2012 do maja 2013), brez javnega razpisa na uradniško delovno mesto zaposlili ženo občinskega svetnika in bivšega poslanca vladajoče stranke SDS (Mekina, 2013b).

⁸ Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji izrecno govori o tem, da se delovno razmerje v agenciji lahko sklene brez objave oziroma razpisa (28. čl.). Zakon o obrambi pa zelo široko našteva celo vrsto področij, kjer za sklenitev delovnega razmerja ni potrebna javna objava, in sicer med drugim za vse »uradnike oziroma strokovno tehnične delavce, ki opravljajo operativna dela civilne obrambe, upravnih zvez, informatike in telekomunikacij, kriptozasčite in protielektronske zasčite, tehnične zasčite, vojaške, razvojne, obveščevalne in protiobveščevalne ter varnostne naloge« (89. čl.).

kot vstopne točke za zaposlitev svojih kadrov v državno upravo.⁹ Zakonske podlage v zvezi z zaposlovanjem državnih uradnikov so v nekaterih segmentih državne uprave dovolj »prožne«, da politika lahko zaposluje sebi zveste ljudi tudi brez javnih razpisov.

Politični funkcionarji imajo tudi v formalnem smislu zelo pomemben vpliv pri napredovanju državnih uslužbencev, saj je za vsako prerazporeditev na zahtevnejšo delovno mesto potrebno soglasje predstojnika organa, ki je politični funkcionar (konkretno ministra, predsednika vlade ali generalnega sekretarja vlade). Svoj vpliv na zaposlovanje pa so politični funkcionarji v obdobju ekonomske krize ob uveljavitvi interventnih zakonov in »zamrznitvi« t. i. rednih napredovanj po letu 2010 popolnoma monopolizirali.¹⁰ Omenjeni interventni zakoni pa po drugi strani niso omejevali t. i. »izrednih« napredovanj, doseženih s prerazporeditvijo na zahtevnejšo delovno mesto, ampak so jih s posameznimi določbami celo izrecno dopuščali.

Politični funkcionarji povsem obvladujejo proces imenovanja najvišjih državnih uradnikov (uradnikov na položaju),¹¹ vloga Uradniškega sveta je zanemarljiva. Zaradi pomanjkanja pooblastil Uradniški svet (tudi po svoji krivdi) večkrat služi le za legitimacijo političnih odločitev. Bugarič je že leta 2005 (dve leti po vzpostavitvi Uradniškega sveta) ugotovil, da je v času svojega obstoja Uradniški svet dokazal, »da ne preprečuje nastavitve političnih kadrov« (Bugarič, 2005: 429). Uradniški svet prek posebnih natečajnih komisij sicer ugotavlja usposobljenost kandidatov, vendar pa za politične funkcionarje, pristojne za imenovanje (ministra, predsednika vlade ali generalnega sekretarja vlade), pripravlja le abecedni seznam tistih, ki za razpisana delovna mesta izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti (teh pa je v povprečju le 30 odstotkov manj od tistih, ki izpolnjujejo razpisne pogoje).

⁹ Medijsko izpostavljen je primer iz leta 2008, ko se je posameznico, ki je kasneje kandidirala na državnozborskih volitvah za Demokratično stranko upokojencev (DeSUS), brez javnega razpisa zaposlilo v Obveščevalno varnostno službo Ministrstva za obrambo, po treh tednih pa se jo je prerazporedilo na drugo uradniško mesto znotraj Ministrstva za obrambo – v tistem obdobju je Ministrstvo za obrambo vodil Karl Erjavec, predsednik DeSUSa (Dimnik, 2008). Drugi medijsko izpostavljen primer pa je iz leta 2013, ko je v javnost prišla informacija, da je direktor Slovenske obveščevalno-varnostne agencije (v preteklosti simpatizer predsednika SDS Janeza Janše) v letu 2013 brez javnega razpisa zaposlil več oseb, povezanih s politiko – od tega nekaj vidnih članov SDS in sorodnikov članov ali vidnih simpatizerjev (Mekina, 2013a).

¹⁰ Zaradi posledic ekonomske krize je bilo leta 2010 sprejetih več interventnih zakonov, ki so za več let močno omejili zaposlovanje in onemogočili t. i. »redno« napredovanje državnih uslužbencev (tako v višji plačni razred kot v višji naziv). V letu 2010 je bil to Zakon o interventnih ukrepih (8. čl.), v letu 2011 Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (6. čl.), v letu 2012 Zakon za uravnoteženje javnih financ in v letu 2013 (163. čl.), v letu 2013 pa Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (62.č in 62.d čl.).

¹¹ V skladu z drugim odstavkom 82. člena Zakona o javnih uslužbencih so najvišja uradniška mesta na položaju v državni upravi (oziroma t. i. uradniki na položaju): (1) generalni direktorji direktorátov, (2) direktorji organov in sestavi ministrstev in (3) vladnih služb, (4) generalni sekretarji v ministrstvih ter (5) načelniki upravnih enot (po podatkih ministrstva, pristojnega za upravo, je število uradnikov na položaju ob koncu leta 2011 znašalo 179, ob koncu 2012 pa jih je bilo 162).

Pri tem je treba izpostaviti, da gre za samoomejitev Uradniškega sveta, saj bi posebnim natečajnim komisijam na podlagi internih pravil (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij) lahko določil, da političnim funkcionarjem predloži rangiran seznam (lestvico) glede na ugotovljeno usposobljenost kandidatov. Le tako bi politični funkcionarji, pristojni za imenovanje, lahko v dobri veri izbrali najboljšega kandidata. Na podlagi najrazličnejših pritiskov omrežij in političnih strank so ob predložitvi abecednega seznama večjega števila kandidatov – kljub hipotetični želji po izboru najboljšega – veliko bolj dovzetni za izbor mimo meritokratskih standardov. Zakon o javnih uslužbencih političnim funkcionarjem tudi omogoča, da takšen (abecedni) seznam v celoti zavrnejo, pri čemer od Uradniškega sveta lahko zahtevajo, da postopek ponovi. Politični funkcionarji lahko imenujejo celo »ad hoc« razpisno komisijo, ki namesto Uradniškega sveta izvede postopek razpisa (Zakon o javnih uslužbencih, 64. čl.), s čimer lahko popolnoma obidejo Uradniški svet. V kolikor najljubši kandidat posameznega političnega funkcionarja ne pridobi pozitivnega mnenja posebne natečajne komisije o izpolnjevanju standardov strokovne usposobljenosti, pa se Uradniški svet lahko izigra tudi z večkratno ponovitvijo imenovanja vršilca dolžnosti uradnika na položaju (enkratno se ga lahko imenuje največ do šest mesecev). Na podlagi primerjalne analize med državami Srednje in Vzhodne Evrope (izvedena je bila leta 2009 za potrebe OECD in EU – projekt SIGMA) je Meyer-Sahling ugotovil, da glede zaščite služb visokih državnih uradnikov evropske principe delovanja javne uprave dosegajo le v Litvi, Latviji in Estoniji, medtem ko je diskrecija političnih funkcionarjev glede imenovanja uradnikov na položaju v Sloveniji previsoka. Zakonodaja na Češkem, v Madžarski, Poljski in Slovaški pa praktično ne štiti najvišjih državnih uradnikov (Meyer-Sahling, 2009: 40).

Politični funkcionarji imajo povsem prevladujočo vlogo tudi pri razrešitvah najvišjih državnih uradnikov, saj lahko podrejenega uradnika na položaju kljub petletnemu mandatu v enem letu po nastopu svoje funkcije kadarkoli razrešijo.¹² V tem smislu je od sprejetja krovne uradniške zakonodaje leta 2002 (Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o državni upravi in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju) opaziti regresijo. Časovni okvir za arbitrarno razrešitev najvišjih uradnikov (uradnikov na položaju) se je že v letu 2005 (zgolj po slabih treh letih od uveljavitve zakonodaje) razširil na eno leto, poleg tega pa se je seznam najvišjih uradnikov, ki jih je sploh mogoče nekrivdno razrešiti, z generalnih direktorjev v ministrstvih in predstojnikov vladnih služb v letu 2005 razširil še na generalne sekretarje, predstojnike

¹² Zakon o javnih uslužbencih (83. čl., 5. odstavek) določa, da uradnika na položaju lahko razreši »funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, na predlog funkcionarja, pristojnega za predlaganje imenovanja, v enem letu od nastopa funkcije ... Razrešitev pa je ne glede na to, kdaj je funkcionar nastopil funkcijo, možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj«.

organov v sestavi ministrstev in načelnike upravnih enot.¹³ Zakon o javnih uslužbencih (83. čl., 4. odstavek) dopušča menjave najvišjih uradnikov tudi na podlagi reorganizacij, saj uradniku v primeru ukinitve organa oziroma organizacijske enote, ki jo vodi, preneha položaj. To praktično pomeni, da lahko vlada z združevanjem ali razdruževanjem posameznih organov praktično kadarkoli razreši nezaželene najvišje uradnike. Zaradi formalnih pristojnosti politični funkcionarji z dominantno vlogo pri razreševanju najvišjih državnih uradnikov ohranjajo močan nadzor tudi nad tistimi najvišjimi uradniki, ki jih po nastopu funkcije ne zamenjajo, kar ustvarja močan (političen) pritisk in v končni fazi tudi zmanjšuje njihovo strokovno neodvisnost. Meyer-Sahling v mednarodno primerjalni raziskavi ugotavlja, da so bile formalne spremembe po vključitvi Slovenije v EU izvedene v smeri manjše zaščite najvišjih državnih uradnikov (Meyer-Sahling, 2009: 40).

Na podlagi analize koalicijskih pogodb od leta 2004 naprej lahko potrdimo, da so se čisto vse politične koalicije v Sloveniji deklarativno zelo izrazito zavzemale za meritokratsko kadrovske politiko. Kot glavni kriterij izbora izpostavljajo sposobnost, ne pa politične pripadnosti. V koalicijski pogodbi Pahorjeve vlade sta bili depolitizacija in nova kadrovska politika celo med prioriteta oziroma »stvar, na kateri stoji ali pade nova politika« (Mekina, 2009). Pogodbene stranke so po štiriletnem obdobju prve Janševe vlade (2004–2008) ugotavljale, »da politizacija državne uprave v Sloveniji sega zelo globoko v strukturo državne uprave« (Koalicijska pogodba o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012, 2008: 43). Kljub deklarativnemu zavzemanju za depolitizacijo državne uprave po letu 2004 so politične elite nadaljevale ustaljeno prakso posegov v državno upravo, obenem pa niso udeležile nekaterih napovedanih reform.¹⁴

Večina demokratičnih držav na različne načine skuša omejevati aktivnost javnih uslužbencev v političnem procesu. Omejitve se nanašajo na prepoved sodelovanja v volilni kampanji, prepoved finančnih donacij in celo

¹³ Takšna ureditev je bila uveljavljena s spremembo Zakona o javnih uslužbencih leta 2005 (v obdobju prve Janševe vlade), kar je bil politični kompromis na podlagi presoje Ustavnega sodišča, ki je ureditev, kakršno je zagovarjala takratna prva Janševa vlada (2004–2008), spoznala kot neustavno (120. člen Ustave). Po mnenju Ustavnega sodišča naj bi ureditev, »po kateri so najvišji državni uradniki zamenljivi brez krivdnih razlogov ves čas petletnega mandata«, ne štela »več za nujno funkcionalno prilagoditev vodilnih upravnih kadrov z novo Vlado oziroma ministrom«, ampak naj bi šlo »za trajni sistemski ukrep, ki v celoti odpravlja element stabilnosti položajnih uradnikov in njihov položaj spreminja v prekarističnega. Taka negotovost glede položaja lahko uradniku onemogoča normalno strokovno delovanje in s tem lahko krni njegovo samostojnost ter ga prekomerno podreja politiki« (OdlUS XIV, 66, U-I-90/05-13). Janševa vlada (in njen takratni minister, pristojen za upravo, Gregor Virant) je sprva hotela še bolj deregulirati stopnjo zakonske zaščite uradnikov na položaju tako, da bi jih vlada (ali minister, pristojen za upravo, v primeru načelnikov upravnih enot) lahko kadarkoli razrešila.

¹⁴ Stranke Pahorjeve vlade so se npr. zavezale, da bodo pripravile »spremembe Zakona o javnih uslužbencih, ki bodo okrepile strokovno vlogo uradniškega sveta pri imenovanju najvišjih državnih uradnikov in zmanjšale število javnih uslužbencev, ki se jih lahko zamenja brez krivdnih razlogov« (2008: 43).

na prepoved članstva državnih uslužbencev v političnih strankah (Haček, 2009: 133). V Nemčiji na primer pa je članstvo višjih državnih uradnikov v političnih strankah nekaj povsem normalnega. Javnim uslužbencem je »dovoljena strankarska politična aktivnost, politična pripadnost večine javnih uslužbencev pa je dobro znana« (Haček, 2001: 64). Po drugi strani pa v Veliki Britaniji »višjim javnim uslužbencem ni dovoljeno članstvo v političnih strankah in celo najvišji uradniki ostanejo ob zamenjavi vlade na svojih delovnih mestih« (Haček, 2001: 64). Slovenska zakonodaja skoraj vsem zaposlenim v državni upravi (tudi najvišjim državnim uradnikom) omogoča neomejeno politično participacijo (oziroma je ne omejuje). Iz tega so z ustavno določbo¹⁵ delno izvzeti le pripadniki vojske in policije, ki ne smejo biti člani političnih strank, ter z Zakonom o zunanjih zadevah (45. čl.) v določeni meri tudi diplomati, ki ne smejo biti člani organov političnih strank.¹⁶ Niso pa izvzeti npr. pripadniki obveščevalnih služb, tako kot so v nekaterih drugih zahodnih državah.¹⁷ Treba pa je izpostaviti, da imajo vsi državni uradniki (tudi pripadniki vojske in policije) tako pasivno kot tudi aktivno volilno pravico in lahko kandidirajo na lokalnih ali na državnih volitvah tako na listah političnih strank kot tudi na neodvisnih listah oziroma kot samostojni kandidati. Zakonodaja torej dopušča neposredno prepletanje uprave in politike s članstvom (tudi najvišjih) državnih uradnikov v političnih strankah. Gledano z mednarodno primerjalne perspektive je takšna ureditev relativno zelo liberalna in ponuja veliko možnosti politiki, da na najvišje položaje v državni upravi imenuje zveste politične pripadnike, ki jih je stranka že v preteklosti rekrutirala v državno upravo. Omenjeno pa v skladu z razdelitvijo političnega prostora odpira vrata za vzpostavitev dveh uradniško-političnih elit, ki se izmenjujeta na najvišjih uradniških položajih (Markeš, 2009).

Na podlagi analize zakonodaje se politizacijo slovenske državne uprave lahko uvrsti bližje prevladovanju politike kot politično nevtralni upravi. Politični funkcionarji s široko dopuščeno politično diskrecijo prevladujejo nad državno upravo, pri omejevanju le-te ima Uradniški svet skoraj zanemarljivo vlogo. Kljub drugačnim napovedim (vsebovanim tudi v vsakokratnih koalicijskih pogodbah) je na podlagi študija uradniške zakonodaje mogoče opaziti veliko nezaupanje nosilcev politične moči do meritokratskega sistema

¹⁵ V skladu z 42. členom Ustave Republike Slovenije »poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank«.

¹⁶ Zakon o zunanjih zadevah določa, da »diplomat ne sme imeti funkcij v organih političnih strank«, vendar obenem tudi izrecno omogoča »interesno delovanje v političnih strankah ..., ki je združljivo z njihovo funkcijo« (45. čl.).

¹⁷ V ZDA so pripadniki tako občutljivih organov (kot npr. CIA, FBI itd.) izvzeti iz ureditve, po kateri se lahko državni uslužbenci v svojem prostem času udeležujejo političnih aktivnosti in sodelujejo v političnih kampanjah (*The Columbia Electronic Encyclopedia*, 2007).

državne uprave. Zakonodaja je v odtegotovanju pristojnosti Uradniškega sveta šla celo tako daleč, da politični funkcionarji lahko preprosto ignorirajo njegovo delovanje in mimo njega za daljše obdobje imenujejo vršilce dolžnosti nosilcev najvišjih uradniških funkcij ali pa lahko celo ustanovijo t. i. »ad hoc« komisijo za izbor najvišjih uradnikov. Skrb zbuja tudi ugotovljen trend povečevanja formalne politizacije v državni upravi, ki se je začel že s prvimi spremembami Zakona o javnih uslužbencih v času prve Janševe vlade leta 2005. Regresija v smislu povečevanja formalne politizacije se je nadaljevala tudi s sprejetjem paketov t. i. varčevalnih zakonov leta 2010, s katerimi se je močno omejilo zaposlovanje in korenito poseglo v sistem napredovanja državnih uradnikov, saj se je onemogočilo redno (meritokratsko) napredovanje državnih uradnikov tako v višji plačni razred kot tudi v višji naziv.

Materialna politizacija

»Določena stopnja strankarskega pokroviteljstva zagotovo obstaja v vseh političnih sistemih, vendar je v zahodnih družbah vsaka razširjena uporaba v splošnem obravnavana kot odraz korupcije in slabega upravljanja« (Peters, 2001: 209).

442

V primerjavi s formalno stopnjo politizacije je materialno politizacijo težje določiti oziroma izmeriti. Kljub temu je na podlagi skrbne analize večdimenzionalnih indikatorjev o tej mogoče podati relevantno oceno.¹⁸ Pri določanju stopnje materialne politizacije sta se avtorja osredotočila predvsem na obdobje zadnjih desetih let oziroma na obdobje po letu 2002, ko je bila pred vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo sprejeta zadnja večja reforma slovenske državne uprave.¹⁹

Politična izpostavljenost najvišjih državnih uradnikov

Eden od morda najpomembnejših pokazateljev materialne politizacije je ocena o politični izpostavljenosti najvišjih državnih uradnikov oziroma analiza o tem, ali so se osebe, imenovane na najvišje položaje v državni upravi, v svoji pretekli karieri aktivno politično udeleževale (Christensen, 2004: 19).

¹⁸ Kot indikatorje za določitev stopnje materialne politizacije se je identificiralo: (a) politično izpostavljenost najvišjih državnih uradnikov, (b) menjave najvišjih državnih uradnikov po nastopu nove vlade, (c) delež političnih funkcionarjev v državni upravi, (d) delež zaposlenih, vezanih na osebno zaupanje političnega funkcionarja, (e) prezaaposlovanje uradnikov, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja, (f) članstvo državnih uradnikov v političnih strankah in (g) stališča državnih uradnikov do politizacije državne uprave (Čehovin, 2013).

¹⁹ Sprejem in uveljavitev Zakona o javnih uslužbencih, Zakona o državni upravi in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

Na podlagi analize javno dostopnih podatkov o politični izpostavljenosti najvišjih državnih uradnikov oziroma uradnikov na položaju v Sloveniji smo ugotovili, da se od leta 2003 do 2013 število tistih, ki so zelo blizu posameznim političnim strankam,²⁰ po konservativni oceni konstantno giblje od 24 do 31 odstotkov (na 24 odstotkov je padlo le v obdobju Pahorjeve vlade in v prvih mesecih vlade Alenke Bratušek – Tabela 1). V realnosti pa verjetno presega 40 odstotkov, saj velik del politično aktivnih najvišjih državnih uradnikov svoje opredeljenosti noče javno izpostavljati.

Tabela 1: DELEŽ POLITIČNO IZPOSTAVLJENIH URADNIKOV NA POLOŽAJU (od 2003 do 2013)

	3/2003*	2/2004*	5/2005*	12/2007*	2009**	31. 1. 2013	16. 3. 2013	24. 7. 2013
Politično izpostavljeni uradniki na položaju	25 %	29 %	29 %	27 %	24 %	27,9 %	30,7 %	24,5 %

* Podatki izhajajo iz analize Križmanove in ne vsebujejo podatkov za načelnike upravnih enot (2009: 140).

** Podatki so pridobljeni na podlagi ankete (Haček, 2009: 138).

Vir: Lastna izdelava na podlagi analize in primerjave podatkov (Čehovin, 2013: 101–106; Haček, 2009: 138; Križman, 2009: 140).

Na podlagi analize podatkov o politični izpostavljenosti najvišjih državnih uradnikov v letu 2013 (v obdobju vlad Janeza Janše in Alenke Bratušek) smo ugotovili, da so izmed posameznih kategorij uradnikov na položaju daleč najbolj spolitizirana mesta generalnih sekretarjev v posameznih ministrstvih (v povprečju jih je bilo več kot 50 odstotkov identificiranih kot politično izpostavljenih), kar je tudi razumljivo, saj nadzorujejo delovanje ministrstev v organizacijskem smislu, vključno z zaposlovanjem in napredovanjem državnih uslužbencev. Nadpovprečno pa so v nasprotju s pričakovanjem spolitizirana tudi mesta načelnikov upravnih enot,²¹ saj jih je skoraj tretjina (31 odstotkov) politično izpostavljenih. V skladu z analizo pa naj bi bili najmanj politično izpostavljeni predstojniki organov v sestavi ministrstev, in sicer v povprečju 19 odstotkov (Tabela 2).

²⁰ Na podlagi javno dostopnih informacij se je za vse uradnike na položaju v omenjenih presečnih obdobjih preverilo, (1) ali so člani političnih strank oziroma aktivno sodelujejo v strankarskih strukturah, (2) ali so kdaj kandidirali na politične funkcije tako na lokalni kot na nacionalni ravni in (3) ali so bili v preteklosti nosilci političnih funkcij oziroma so zasedali najodgovornejša mesta v državni upravi, vezana na politične funkcionarje. Ugotavljanje politične izpostavljenosti uradnikov na položaju je bilo zelo konservativno, saj se je upoštevalo zgolj najbolj relevantne in preverjene informacije, pri čemer se ni upoštevalo domnevne ali resnične naklonjenosti katerikoli politični opciji.

²¹ Če so načelniki upravnih enot politično opredeljeni, v lokalnem okolju nedvomno težje neodvisno predstavljajo državo kot njeni teritorialni predstavniki.

Tabela 2: POLITIČNO IZPOSTAVLJENI URADNIKI NA POLOŽAJU (31. JANUAR 2013, 16. MAREC IN 24. JULIJ 2013)

Naziv položaja	Število vseh			Število politično izpostavljenih			Delež – vsi/politično izpostavljeni		
	31. 1. 2013	16. 3. 2013	24. 7. 2013	31. 1. 2013	16. 3. 2013	24. 7. 2013	31. 1. 2013	16. 3. 2013	24. 7. 2013
Predstojnik vladne službe	7	7	7	2	3	1	28,6%	42,9%	14,3%
Predstojnik organa v sestavi	34	34	33	6	8	5	17,6%	23,5%	15,2%
Generalni direktor direktorata	55	53	53	14	14	12	25,5%	26,4%	22,6%
Generalni sekretar	11	11	12	6	7	4	54,5%	63,6%	33%
Načelnik upravne enote	58	58	58	18	18	18	31%	31%	31%
Skupaj (brez načelnikov upravnih enot)	108	106	105	28	32	22	25,9%	30,2%	21%
Skupaj	165	163	163	46	50	40	27,9%	30,7%	24,5%

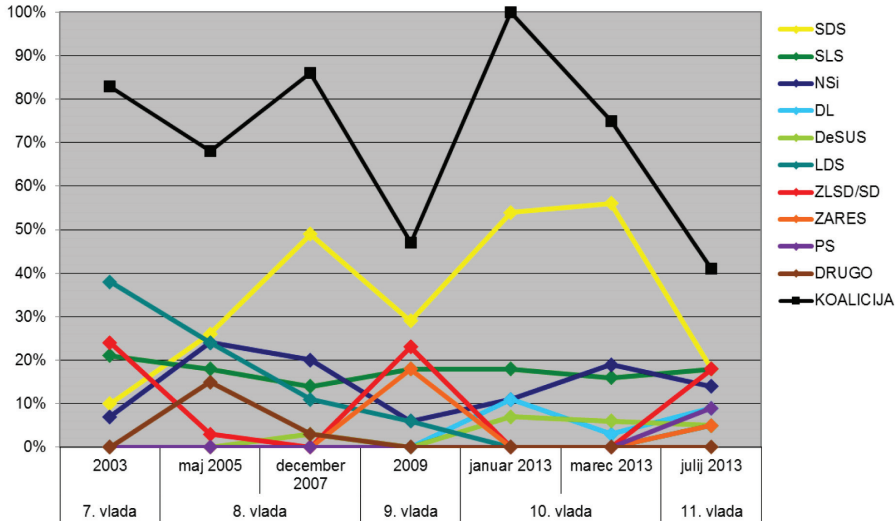
Vir: Lastna izdelava na podlagi izvedene analize (Čehovin, 2013: 104).

444

Ugotovili smo, da so tisti najvišji državni uradniki, ki so politično izpostavljeni, v visokem deležu izpostavljeni strankam vladajoče koalicije²² (od leta 2003 do 2013 v povprečju v več kot 70 odstotkih). Omenjeni delež dosega vrh pred koncem posameznih vlad, ko je kar več kot 90 odstotkov najvišjih uradnikov politično izpostavljenih do koalicijskih strank (slika 1). Takšna koncentracija nakazuje, da je politizacija slovenske državne uprave relativno visoka, saj tisti uradniki, ki so blizu strankam opozicije, ne morejo zasedati vodilnih mest v državni upravi, čeprav so morda strokovno (naj) bolj usposobljeni. Po nastopu vsakokratne vlade so skoraj vsi politično izpostavljeni najvišji uradniki zamenjani s politično bolj »kompatibilnimi«. Janez Janša je tik pred koncem svoje druge vlade v nekem TV-intervjuju priznal, da je glede »imenovanj v administraciji ... popolnoma jasno, da vsaka vlada na tisti nivo, ki je zamenljiv, skuša pripeljati sposobne ljudi, ki verjamejo v program, ki ga ta vlada izvaja. Ker ni dovolj, da je nekdo sposoben, mora tudi verjeti v tisti program. Ker če je nekdo sposoben, pa zagovarja nek drug program, potem bo program te vlade rušil« (TV Slovenija, 1. program, 2013).

²² Sledi politizacije državne uprave v Sloveniji je zaznal že Haček v raziskavi leta 2005, ki je tudi ugotovil, »da so tisti visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank, v tako visokem odstotku člani strank vladajoče koalicije« (Haček, 2005a: 118).

Slika 1: POLITIČNA IZPOSTAVLJENOST URADNIKOV NA POLOŽAJU GLEDE NA POLITIČNE STRANKE – BREZ NAČELNIKOV UPRAVNIH ENOT (OD 2003 DO 2013)

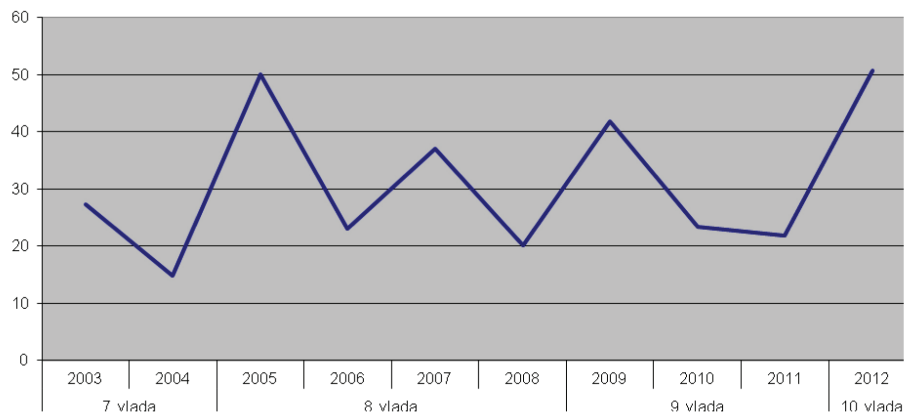


Vir: Lastna izdelava na podlagi analize in primerjave podatkov (Čehovin, 2013: 108–111; Haček, 2009: 139 in Križman, 2009: 121–140).

Analiza izvedenih razpisov Uradniškega sveta dokazuje, da je bila po nastopu vsakokratnih političnih koalicij izvedena kar polovica javnih razpisov glede na vsa mesta uradnikov na položaju²³ (pri čemer je bil odstotek v obdobju Pahorjeve vlade ponovno nekoliko nižji, in sicer 42 odstotkov – slika 2). Kljub temu da pridobljeni podatki vsebujejo število vseh javnih in internih natečajev (torej vseh, ki jim je petletni mandat potekel, ki so bili razrešeni, ki so odstopili ali pa jim je mandat iz različnih razlogov prenehal), lahko ugotovimo, da je največji delež uradnikov na položaju zamenjan v enem letu po nastopu novih vladnih koalicij. To pomeni, da ministri v veliki meri uporabljajo svoje zakonske pristojnosti, da uradnike na položaju brez krivdnega razloga v enem letu po nastopu njihove funkcije razrešijo. Podatek potrjuje tezo, da vsakokratna nova vlada ob svojem nastopu zamenja velik del najvišjih državnih uradnikov.

²³ Ugotovitev se nanaša na analizo o izvedenih razpisih za uradnike na položaju od leta 2003 do 2012.

Slika 2: DELEŽ JAVNIH IN INTERNIH NATEČAJEV ZA IZBIRO URADNIKOV NA POLOŽAJU GLEDE NA ŠTEVILO VSEH URADNIKOV NA POLOŽAJU (OD 2003 DO 2012)



Vir: Lastna izdelava na podlagi javno dostopnih podatkov (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, 2013; Uradniški svet, 2013a in Uradniški svet, 2013b).

Delež političnih funkcionarjev in kabinetnih svetovalcev, vezanih na osebno zaupanje funkcionarjev v državni upravi

Ob analizi deleža političnih funkcionarjev in uradnikov, zaposlenih na osebno zaupanje političnih funkcionarjev (t.i. kabinetnih svetovalcev), ugotavljamo, da je njihov delež v primerjavi z vsemi zaposlenimi v državni upravi nizek (tudi v mednarodno primerjalnem kontekstu) (tabela 3). Povprečno število političnih funkcionarjev v državni upravi od leta 2004 do konca leta 2012 je bilo 40, kar pomeni, da je glede na povprečno število vseh zaposlenih v državni upravi v enakem obdobju (34.600) razmerje skoraj 1 proti 870, brez vojske in policije (18.000) pa 1 proti 450. V splošnem se lahko ugotovi, da je delež političnih funkcionarjev v slovenski državni upravi relativno nizek, še posebno če ga primerjamo z letom 2002, ko jih je bilo v državni upravi zaposlenih kar štirikrat več.

Relativno nizko je bilo tudi povprečno število t.i. kabinetnih svetovalcev na političnega funkcionarja z možnostjo njihove zaposlitve (predsednik vlade, minister ali generalni sekretar vlade), saj je od konca leta 2004 do konca 2012 znašalo 3,3 (tabela 3). Pojav kabinetnih svetovalcev v sistemu državne uprave (po uveljavitvi nove uradniške zakonodaje v letu 2003) lahko z nadomeščanjem nekaterih posameznih uradniških vlog vpliva le ne omejen dvig stopnje politizacije v smislu funkcionalne subordinacije. Kljub temu da je v slovenskem sistemu državne uprave v absolutnem smislu relativno malo uradnikov, ki so vezani na zaupanje političnih funkcionarjev, jih po koncu njihovih mandatov relativno velik delež ostane zaposlenih v

sistemu državne uprave. Na podlagi analize večletnih podatkov petih ministrstev je ocenjena vrednost okrog 50 odstotkov (Čehovin, 2013: 118–121). Čeprav se jih je v absolutnem smislu relativno malo prezaposlilo na druga delovna mesta (po oceni naj bi bilo od leta 2004 do marca 2013 skupno zaposlenih od 80 do 120 oseb) in je njihov neposredni vpliv na politizacijo državne uprave relativno zanemarljiv, pa se ne sme zanemariti posrednega učinka. Ko zaposlovanje uradnikov, vezanih na posameznega političnega funkcionarja, postane pravilo, se ustvarja vtis, da so pri izboru državnih uradnikov najpomembnejše politične povezave.

Tabela 3: GIBANJE ŠTEVILA POLITIČNIH FUNKCIONARJEV IN T. I. KABINETNIH SVETOVALCEV V DRŽAVNI UPRAVI

	31. 12. 2002	31. 12. 2003	31. 12. 2004	31. 12. 2005	31. 12. 2006	31. 12. 2007	31. 12. 2008	31. 12. 2009	31. 12. 2010	31. 12. 2011	31. 12. 2012
Politični funkcionarji	173	72	36	40	41	43	41	43	43	30	38
Število ministrstev	14	14	16	15	15	15	15	15	15	15	11
Politični funkcionarji z možnostjo zaposlitve kabinetnih svetovalcev*			18	17	17	17	17	17	17	17	13
Zaposleni za določeni čas, vezani na osebno zaupanje funkcionarja			20	56	60	72	28	52	60	34	49
Povprečno število kabinetnih svetovalcev na političnega funkcionarja**			1,1	3,3	3,5	4,2	1,6	3	3,5	2	3,8

Vir: Lastna izdelava na podlagi podatkov iz Kadrovskih poročil (2003–2011) in odgovora Ministrstva za pravosodje in javno upravo (2013).

Članstvo državnih uradnikov v političnih strankah

Na podlagi relativno obširnega števila respondentov v anonimni spletni anketi (skoraj 500 državnih uradnikov iz vseh ministrstev z različnimi nazivi in položaji – glej tabela 4 in Čehovin, 2013: 165–167) lahko s precejšnjo gotovostjo trdimo, da je od 8 do 11 odstotkov državnih uradnikov včlanjenih v politične stranke, kar je nekoliko več, kot je delež članov političnih strank med vsemi volivci (6 odstotkov).²⁴ Tisti brez odgovornosti vodenja so bili v povprečju v šestih odstotkih člani političnih strank, nižji in srednji

²⁴ Leta 2012 je bilo po podatkih sredstev javnega obveščanja v parlamentarne stranke včlanjenih 93.600 oseb: SDS 29.600, SD 22.000, SLS 15.500, DeSUS 13.700, NSI 10.500, PS 1.300, DL 1.000 (Lukič, 2012). Če se omenjenemu številu doda še okrog 10.000 članov zunajparlamentarnih strank, se lahko oceni, da je bilo v letu 2012 približno 103.600 oseb članov političnih strank. Volilnih upravičencev v Sloveniji je bilo novembra 2012 1.714.998 (Uradni list Republike Slovenije, št. 57/2012). Ob primerjavi obeh podat-

menedžerji 12 odstotkov, med najvišjimi državnimi uradniki pa jih je bilo 28 odstotkov vključenih v politične stranke. Haček je na podlagi ankete, izvedene med najvišjimi državnimi uradniki, prišel do podobnega rezultata ocene, saj se jih je 24 odstotkov izreklo, da so člani političnih strank (Haček, 2009: 138). Stopnja vključenosti državnih uradnikov v politične stranke se torej povečuje premosorazmerno s hierarhičnim statusom uradnikov. V povprečju imajo torej tisti, ki so vključeni v politične stranke, precej več možnosti, da zasedejo najvišje položaje v državni upravi.

*Tabela 4: ČLANSTVO DRŽAVNIH URADNIKOV V POLITIČNIH STRANKAH
GLEDE NA NAZIV (NA PODLAGI ANKETE, APRIL IN PRVA POLOVICA
MAJA 2013)*

	Naziv 1. kariernega razreda (višji sekretar, sekretar, pod- sekretar ali ekvivalent)		Naziv 2. kariernega razreda (višji svetovalec I, II, III ali ekvivalent)		Naziv 3. kariernega razreda (svetovalec I, II, III ali ekvivalent)		Naziv 4. ali 5. kariernega razreda (višji referent I, II ali III, referent I, II, III, IV ali ekvivalent)		SKUPAJ	
Člani strank	24	9%	7	6%	6	7%	2	9%	39	8%
Nečlani strank	225	88%	115	93%	80	89%	18	78%	438	89%
Ne želim odgovoriti	6	2%	2	2%	4	4%	3	13%	15	3%
SKUPAJ	255		124		90		23		492	

Vir: Čehovin (2013: 122)

Stališča državnih uradnikov do politizacije

Na podlagi primerjave stališč državnih uradnikov do politizacije (zajetih z anketama Meyer-Sahling, 2009²⁵ in Čehovin, 2013²⁶) je mogoče ugotoviti, da se je v petih letih (od 2008 do 2013) izrazito zmanjšala toleranca državnih uradnikov do članstva (kolegov) v političnih strankah in povečala želja po depolitizaciji državne uprave, ob hkratnem občutnem porastu zaznave politizacije državne uprave. Državni uradniki so se v anketi leta 2009 namreč v 53 odstotkih (močno) strinjali s stališčem, da »politične povezave lahko pospešijo napredovanje v mojem ministrstvu« (Meyer-Sahling, 2009: 37),

kov lahko ugotovimo, da je bilo v letu 2012 v Sloveniji včlanjenih v politične stranke okrog 6 odstotkov vseh volivcev.

²⁵ Anketa je bila izvedena v okviru raziskave o trajnosti reform javne uprave v Srednji in Vzhodni Evropi v petih letih po pristopu k EU.

²⁶ Anonimna spletna anketa je bila izvedena na populaciji več kot 500 državnih uradnikov aprila in maja 2013.

medtem ko je odstotek v anketi, izvedeni leta 2013, narastel za 28 odstotkov – na 81 odstotkov (Čehovin, 2013: 124–126). Narastel pa je tudi odstotek tistih, ki soglašajo, da »osebje v ministrstvu v splošnem ne bi smelo biti člani političnih strank«. S to izjavo je leta 2009 soglašalo le 43 državnih uradnikov (Meyer-Sahling, 2009: 61), leta 2013 pa kar 59 odstotkov (Čehovin, 2013: 124–126). Kar 64 odstotkov državnih uradnikov se ni strinjalo s trditvijo, da v Sloveniji politika vpliva le na imenovanje najvišjih državnih uradnikov, saj verjetno ocenjujejo, da vpliv politike seže tudi na nižja mesta v državni upravi. Zelo pomemben je tudi podatek, da so se državni uradniki v anketi aprila in v prvi polovici maja 2013 skoraj soglasno strinjali (89 odstotkov), da bi se vpliv politike na delovanje državne uprave moral zmanjšati, kar nakazuje izjemno visoko zaznavo politizacije državne uprave (tabela 5).

Tabela 5: STALIŠČA DRŽAVNIH URADNIKOV DO POLITIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE (NA PODLAGI ANKETE, APRIL IN PRVA POLOVICA MAJA 2013)

	ZELO SE STRINJAM	SE STRINJAM	NEVTRALNO	SE NE STRINJAM	MOČNO SE NE STRINJAM	SKUPAJ
Politične povezave lahko pospešijo napredovanje v mojem ministrstvu	225	171	59	25	10	490
	46%	35%	12%	5%	2%	100%
Osebje v ministrstvu v splošnem ne bi smelo biti člani političnih strank	175	112	111	75	15	488
	36%	23%	23%	15%	3%	100%
V Sloveniji politika vpliva le na imenovanje najvišjih državnih uradnikov	45	79	55	198	110	487
	9%	16%	11%	41%	23%	100%
Vpliv politike na delovanje državne uprave bi se moral zmanjšati	303	132	27	8	17	487
	62%	27%	6%	2%	3%	100%

Vir: Čehovin (2013: 125).

Predlogi za depolitizacijo državne uprave

Moč političnih funkcionarjev v odnosu do državnih uradnikov je mogoče spremeniti z relativno skromnimi zakonskimi spremembami. Bistveno je, da se omeji moč političnih funkcionarjev pri izboru najvišjih državnih uradnikov in uveljavi večjo odgovornost Uradniškega sveta (za to niso nujne

zakonske spremembe). Poleg tega bi se z nekaterimi spremembami formalnih norm naredilo tudi korak v smeri realizacije načela politično nevtralne uprave (Zakon o državni upravi, 3. čl.; Zakon o javnih uslužbencih, 28. čl.) in k realizaciji ustavnega načela o samostojnosti upravnih organov (Ustava Republike Slovenije, 120. čl.). Predloge za zmanjšanje politizacije smo razvrstili v sedem prioritetenih sprememb, pri čemer za eno od teh ni potrebno spremeniti zakonodaje.

1. Omejiti obdobje, ko je mogoče nekrivdno razrešiti uradnike na položaju, z enega leta na največ nekaj mesecev po nastopu novega političnega funkcionarja (predsednika vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade) oziroma po imenovanju uradnika na položaju (Zakon o javnih uslužbencih, 83. čl.). Ena od možnosti bi bila sprememba omenjenega roka na tri mesece, kot je bilo določeno že v prvotnem Zakonu o javnih uslužbencih iz leta 2002 (pred spremembo leta 2005). Resno pa je potrebno razmisliti tudi o odpravi omenjene določbe, saj nekateri strokovnjaki trdijo, da takšen postopek izbire najvišjih državnih uradnikov proizvaja »spiralo oziroma začaran krog političnih imenovanj« (Bugarič, 2005: 429). Zato kot alternativno možnost razrešitve predlagajo uvedbo posebej utemeljenih razlogov, vezanih na nesodelovanje ali nespoštovanje politike vlade (Bugarič, 2005: 429–430).
2. Najvišjim državnim uradnikom (uradnikom na položaju) bi bilo potrebno omejiti aktivno politično participacijo, s čimer bi se konkretiziralo koncept politične nevtralnosti državne uprave, kar je zapisano v Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu v državni upravi. »Večina strokovnjakov meni, da je politična pripadnost uslužbencev v javni upravi prej ovira kot pa prednost« (Ridley v Haček, 2001: 62). Politično nevtralna uprava naj bi zaradi »svoje neopredeljenosti in strokovnosti delovala mnogo učinkoviteje kot uprava, v kateri bi večino časa posvečali temu, kdo je na kateri strani in kdo dela za koga« (Haček, 2001: 61). Omejitev aktivne politične participacije za najvišje državne uradnike bi bilo treba izvesti vsaj v minimalnem obsegu, kar pomeni, da najvišji uradniki ne bi smeli aktivno delovati v političnih strankah in javno izražati svojih političnih stališč (še vedno pa bi lahko bili člani političnih strank),²⁷ kar vključuje tudi prepoved kandidiranja na volitvah na listah političnih strank. Priporočljivo bi bilo tudi razmisliti o prepovedi članstva v političnih strankah. Za nekatera zelo občutljiva področja v državni upravi s posebnimi pooblastili, ki ne smejo služiti interesom posameznih političnih strank²⁸ (npr. zaposleni v Slovenski obveščevalni-varnostni agenciji in v Obveščevalno

²⁷ Podobna omejitev je v veljavi na Poljskem, vendar velja za vse državne uradnike (Meyer-Sahling, 2009: 60).

²⁸ Pri tem je treba omeniti, da je zaposlovanje v obeh institucijah mogoče brez javnega razpisa.

- varnostni službi Ministrstva za obrambo), pa je treba popolnoma prepovedati članstvo v političnih strankah (na način, kot je že ustavno uveljavljena prepoved za pripadnike vojske in policije).
3. Povečati vlogo Uradniškega sveta pri izboru najvišjih državnih uradnikov, ki mora biti samostojen in ne sme opravljati vloge legitimacije političnih imenovanj najvišjih državnih uradnikov. Prvi korak k realizaciji tega je, da Uradniški svet (znova) sprejme odgovornost in spremeni 14. člen Poslovnika o delu posebnih natečajnih komisij, ki določa, da posebne natečajne komisije političnim funkcionarjem, pristojnim za imenovanje, posredujejo abecedni vrstni red strokovno usposobljenih kandidatov za uradnike na položaju. Poslovnik je treba spremeniti tako, da bodo posebne natečajne komisije usposobljene kandidate razvrščale glede na ugotovljeno stopnjo usposobljenosti (morda na tri ali pet kategorij). Le tako bi politični funkcionarji za najvišja mesta v državni upravi lahko imenovali najbolj usposobljene kandidate oziroma bi v nasprotnem primeru prevzeli polno politično odgovornost. Zaradi kolizije interesov bi bilo smiselno tudi razmisliti, da predsednik Uradniškega sveta ne bi smel izhajati iz vrst državnih uradnikov.²⁹
 4. Spremeniti Zakon o javnih uslužbencih (64. čl.) tako, da bo politični funkcionar pri izboru najvišjih kandidatov s seznama primernih kandidatov moral izbrati kandidata, ki izpolnjuje standarde strokovne usposobljenosti, in ne bo imel (več) možnosti, da ne izbere nikogar ali da predlagani seznam zavrne.
 5. Ukiniti možnost oblikovanja »ad hoc« razpisne komisije (Zakon o javnih uslužbencih, 64. čl.), ki jo lahko imenuje politični funkcionar (predsednik vlade, generalni sekretar vlade ali minister) v primeru, da ne izbere nikogar s seznama kandidatov posebne natečajne komisije, ki izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti, saj na takšen način lahko popolnoma obide Uradniški svet oziroma sistem izbora najvišjih uradnikov prek posebnih natečajnih komisij.
 6. Uzakoniti možnost, da bi politika (vlada) za obdobje šestih mesecev lahko le enkrat (brez upoštevanja Uradniškega sveta) imenovala vršilca dolžnosti uradnika na položaju (Zakon o javnih uslužbencih, 83. čl.).³⁰ Ponovno imenovanje bi bilo izjemoma mogoče zgolj v primeru, da Uradniški svet oziroma posebna natečajna komisija ugotovi, da se na določeni razpis ni prijavil noben kandidat, ki bi izpolnjeval standarde strokovne usposobljenosti, ali v primeru, da Uradniški svet razpisa (zaradi različnih objektivnih razlogov) ne bi uspel izvesti.

²⁹ Štiri člane v Uradniški svet izvolijo uradniki z najvišjimi nazivi.

³⁰ Sedanja ureditev omogoča ponovno imenovanje.

7. Odpraviti »zamrznitev« vseh t.i. rednih napredovanj na podlagi sistema letnega ocenjevanja (oziroma realizirati pravico do izplačila plače v skladu z že pridobljenimi nazivi), ki izhajajo iz interventnih zakonov sprejetih v letih 2010, 2011, 2012 in 2013. Politični funkcionarji imajo v formalnem smislu velik vpliv pri napredovanju državnih uslužbencev, ki so ga v času ekonomske krize ob uveljavitvi interventnih zakonov in »zamrznitve« t.i. »rednih« napredovanj, popolnoma monopolizirali. Nedopustno je, da se takšne začasne ukrepe vsako leto postopoma podaljšuje (po zadnjih spremembah zakonodaje vse do sredine oziroma do konca 2014 – Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, 62.č in 62.d čl.), saj uničujejo temelje uradniške kariere in razgrajujejo karierni strokovni sistem javnih uslužbencev (Haček, 2013) ter v končni fazi izrazito vplivajo na povečevanje politizacije, saj je edina možnost za napredovanje t.i. »izredno« napredovanje na podlagi premestitve na zahtevnejšo delovno mesto s soglasjem predpostavljene-ega političnega funkcionarja.

Sklep

452

Na podlagi podrobne in celostne preučitve formalne in materialne politizacije lahko trdimo, da je stopnja politizacije državne uprave v Sloveniji relativno visoka. V primerjavi s tranzicijskimi državami Srednje in Vzhodne Evrope je Slovenija v najboljšem primeru za baltskimi državami in pred nekaterimi državami Srednje Evrope (Madžarska, Poljska) (Meyer-Sahling, 2009). V primerjavi z nekaterimi relativno politiziranimi sistemi zahodnoevropskih državnih uprav (npr. Nemčija in Francija) je pri politizaciji slovenske državne uprave opaziti zelo velik razkorak med splošno dopustnostjo politizacije (nedopustnost politizacije se odraža tudi v anketi med državnimi uradniki in v analizi koalicijskih pogodb) in med dejansko politizacijo, ki se napaja iz številnih zakonov oziroma paragrafov.

Kljub formalnemu obstoju mehanizmov meritokratskega sistema državne uprave imajo politični funkcionarji zelo pomembno vlogo pri zaposlovanju in napredovanju državnih uradnikov ter popolnoma prevladujočo vlogo pri imenovanju in razreševanju najvišjih državnih uradnikov (uradnikov na položaju),³¹ pri čemer »samo zelo naivni lahko verjamejo, da ministra prepriča predvsem strokovnost kandidatov« (Haček, 2013). Vloga Uradniškega sveta, ki bi lahko predstavljal najpomembnejši sistemski mehanizem pred previsoko politizacijo, je zelo omejena in v realnosti večkrat služi le za

³¹ *Položaj uradnikov na položaju je »v Sloveniji vedno veljal za lakmusov papir kadrovske politike posamezne koalicije. Odnos do njih je vedno kazal, kako daleč si posamezna koalicija upa pri kadrovanju, predvsem pa, ali se zna samoomejiti« (Mekina, 2012).*

legitimiranje političnih imenovanj najvišjih državnih uradnikov. Še bolj skrb zbujač pa je ugotovljen trend povečevanja politizacije državne uprave.

Tako kot v večini ostalih tranzicijskih držav je politizacija državne uprave v Sloveniji očitna in skoraj pravilo, saj smo ob proučevanju desetletnega obdobja (od leta 2003 do leta 2013) ugotovili, da število politično izpostavljenih najvišjih uradnikov po zelo konservativni oceni dosega od 25 do 30 odstotkov, v realnosti pa se zelo verjetno približuje 40 odstotkom. Še bolj zaskrbljujoč je podatek, da ti skoraj po pravilu pripadajo strankam aktualne politične koalicije, saj se ob vsakokratni zamenjavi političnih koalicij zamenja veliko večino politično izpostavljenih najvišjih državnih uradnikov s politično bolj kompatibilnimi. Visoko stopnjo politizacije državne uprave potrjuje anonimna anketa (Čehovin, 2013: 165–167), v okviru katere kar 89 odstotkov državnih uradnikov ugotavlja previsoko stopnjo politizacije državne uprave.

Zakonodaja omogoča, da ob pomanjkanju politične kulture odločevalci v politiki lahko brez zadržkov prevladujejo nad državno upravo. Predvsem najvišje uradnike se prekomerno podreja politiki, s čimer se ogroža ustavno načelo samostojnosti državne uprave oziroma upravnih organov (Ustava Republike Slovenije, 120. čl.). Zato so zmotne tudi trditve nekaterih slovenskih strokovnjakov, da bi »lahko slovenski model služil kot referenčni v Srednji in Vzhodni Evropi« (Kovač in Virant, 2013: 157). Na podlagi večdimenzionalne analize politizacije državne uprave lahko pritrdimo stališču Bugariča, ki je že leta 2005 trdil, da so posegi političnih elit v državno upravo zelo pogosti in niso »omejeni le na klasične 'tarče' sistema političnega plena, kot so ministri in državni sekretarji« ... Pri nas je politično kadrovanje prodrlo bistveno širše in globlje, vse od državnih organov, ministrstev do paradržavnih institucij, javnih podjetij, javnih zavodov itd.« (Bugarič, 2005: 424). V času krize, ko so resursi (v državni upravi) omejeni, je v družbah s pomanjkanjem politične in upravne kulture³² povsem logično, komu se jih bo dodelilo – v največji meri zvestemu političnemu kadru. Gospodarska kriza je prinesla vse manjši proračunski »kolač«, ki ni dovolj velik za »naključne obiskovalce«. Očitno je, da politika ob iskanju preprostih prihrankov onemogoča napredovanja v državni upravi, s čimer uničuje temelje uradniške kariere in razgrajuje karierni sistem uslužbencev v državni upravi, »kot je bil kakovostno zastavljen ob uveljavitvi leta 2002« (Haček, 2013).

Slovenija potrebuje takšen sistem javnih uslužbencev, ki bo strokoven, »karierni, profesionalni in visoko etični ..., ki bo zmožek tako politiki kot državljanom zagotoviti najvišjo mogočo raven storitev in ki bo sposoben

³² Komisija za preprečevanje korupcije je v eni od svojih javnih izjav zapisala, da »politično kadrovanje v Sloveniji ni kaznivo dejanje, je odraz sistemske in politične korupcije ter izraz nizke stopnje politične in korporacijske kulture« (Komisija za preprečevanje korupcije, 2013).

slabim predlogom in rešitvam, pa naj jih predlaga ali promovira kdor koli že, reči jasen in odločen ne. In v takšnem sistemu mora imeti politika strogo omejen vpliv, če sploh kakšnega« (Haček, 2013). Poleg višje ravni uradniške kulture potrebujemo tudi višjo raven politične kulture, ki »ne tolerira pretirane politizacije in bi stranko, ki bi prepogosto posegala v državno upravo, kaznovala na naslednjih volitvah« (Bugarič, 2005: 427). Dejstvo pa je, da »brez zakonskih instrumentov oziroma pravne razmejitve težko upamo, da bomo kdaj uspeli ločiti upravo od politike« (Bugarič, 2005: 430).

LITERATURA

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam in Bert A. Rockman (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Bučar, France (2001): *Reforma javne uprave*. V: Vlaj, Stane (ur.), *Uvod v javno upravo* (študijsko gradivo), 79–86. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Bugarič, Bojan (2005): *Ločitev politike in uprave: »zahodni« modeli in »vzhodne« prakse?* *Javna uprava* 41 (2–3): 419–432.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2004): *Political responsiveness in a merit bureaucracy*. V: Peters, Guy B. in Jon Pierre (ur.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, 15–40. London: Routledge.
- Čehovin, Marko (2013): *Politizacija državne uprave v Sloveniji* (Magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Dahlström, Carl Johan (2011): *Politicization of Civil Service*. V: Badie, Bertrand in drugi (ur.), *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: SAGE Publications. Dostopno prek <http://knowledge.sagepub.com/view/intl-politicalscience/n465.xml>, 3. marec 2013.
- Eaton, Dorman B. (1880): *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and Their Bearing Upon American Politics*. New York: Harper & Brothers
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2004): *Politizacija javnih uslužbencev kot dejavnik upravne kulture*. V: Haček, Miro in Marjan Brezovšek (ur.), *Upravna kultura*, 129–150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2005a): *Politika birokracije*. Ljubljana: Založba Modrijan.
- Haček, Miro (2005b): *Poskusi politizacije slovenske javne uprave? Teorija in praksa* 42 (4–6): 759–770.
- Haček, Miro (2009): *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kovač, Polonca in Gregor Virant (2013): *Balancing Professional Standards and Political Discretion in Selecting Top Officials in Slovenia*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (40): 137–158.
- Krašovec, Alenka (1997): *Odnosi med upravo, politiko in interesnimi skupinami*. V: Brezovšek, Marjan (ur.), *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, 293–300. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

- Križman, Janja (2009): Dinamika odnosov med birokracijo in politiko ob menjavi oblasti (Magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2009): Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession, Sigma Papers (44), OECD Publishing. Dostopno prek <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>, 15. februar 2013.
- Peters, Guy B. (2001): *The Politics of Bureaucracy* (fifth edition), London: Routledge.
- Peters, Guy B. in Jon Pierre (2004): Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. V: Peters, Guy B. in Jon Pierre (ur.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, 1–13. London: Routledge.
- Pierre, Jon (2004): Politicization of the Swedish civil service. V: Peters, Guy B. in Jon Pierre (ur.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, 41–54. London: Routledge.
- Voican, Madalina (2007): Measuring Politicization-Romanian Civil Service System. Public Administration: Protection and Quality of Public Services - International Trends. Athens: Social Polykentro. Dostopno prek http://www.kpolykentro.gr/export/sites/polykentro/en/ev_ents/conferences/Documents/Px_Romania.pdf, 15. januar 2013.

VIRI

- Dimnik, Lucija (2008): Bliskovito napredovanje Erjavčeve kandidatke. Dnevnik, 9. september. Dostopno prek <http://www.dnevnik.si/slovenija/v-ospredju/1042205415>, 12. december 2012.
- Haček, Miro (2013): Politično kadrovanje po črki zakona. Delo, 1. marec. Dostopno prek <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/politico-kadrovanje-po-crki-zakona.html>, 3. marec 2013.
- Komisija za preprečevanje korupcije (2013): Politično kadrovanje – naša kronična bolezen. Dostopno prek <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/09/2013/politico-kadromanjenasa-kronicna-bolezen>, 10. december 2013.
- Lukić, Aleksandar (2012): Janševo raste hitreje kot Jankovičevo. Slovenske novice, 12. februar. Dostopno prek <http://www.slovenskenovice.si/novice/slovenija/jansevo-raste-hitreje-kot-jankovicevo>, 12. maj 2013.
- Markeš, Janez (2009): Politična kultura in srečanje treh dežel. Toliko svinca! Sobotna priloga (Delo), 9 (4 julij).
- Mekina, Borut (2009): Intervju z dr. Ljubico Jelušič, ministrico za obrambo. Mladina, 43 (30. oktober 2012).
- Mekina, Borut (2012): Janšev pohod skozi institucije. Mladina, 10. februar. Dostopno prek <http://www.mladina.si/109066/jansev-pohod-skozi-institucije/>, 5. januar 2013.
- Mekina, Borut (2013a): Vdor kadrov SDS v Sovo. Mladina, 26–27 (18. januar).
- Mekina, Borut (2013b): Nepotizem še v MNZ. Mladina (18. januar).
- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (2013): Posredovanje podatkov iz Centralne kadrovske evidence državnih organov – odgovor, 5. marec.

- Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2005): Kadrovsko poročilo za leto 2004, Dostopno prek <http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/KadrovskoPorocilo2004.pdf>, 26. februar 2013.
- Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2006): Kadrovsko poročilo za leto 2005, Dostopno prek http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/kadrovsko_porocilo_za_leto_2006_N.pdf, 26. februar 2013.
- Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2007): Kadrovsko poročilo za leto 2006, Dostopno prek http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko__porocilo_za_leto__2_007_N.pdf, 26. februar 2013.
- Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2008): Kadrovsko poročilo za leto 2007, Dostopno prek http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko__porocilo_za_leto__2_007_N.pdf, 26. februar 2013.
- Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2009): Kadrovsko poročilo za leto 2008, Dostopno prek <http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/porocilo2008.pdf>, 26. februar 2013.
- Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2010): Kadrovsko poročilo za leto 2009, Dostopno prek http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko_porocilo_2009.pdf, 26. februar 2013.
- Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2011): Kadrovsko poročilo za leto 2010, Dostopno prek http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko_porocilo_2010.pdf, 26. februar 2013.
- Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo (2013): Zaposleni v organih državne uprave. Dostopno prek <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/zacetna.ispo>, 27. maj 2013.
- Odlok o plačah funkcionarjev (OdPF). Ur. l. RS, 14/2006. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ODLO1408.html, 26. maj 2013.
- OECD (2008): The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries, OECD Working Papers 2008 (2). Paris: OECD.
- TV Slovenija, 1. program (2013): Odmevi. Ljubljana, 1. marec.
- The Columbia Electronic Encyclopedia, 6th ed. (2007): Columbia University Press. Dostopno prek <http://www.infoplease.com/ce6/history/A0857364.html>, 23. maj 2010.
- Uradniški svet (2013a): Poročilo o delu uradniškega sveta za leto 2012. Dostopno prek http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Uradniski_svet_porocilo.PDF, 12. april 2013.
- Uradniški svet (2013b): Pregled delovanja Uradniškega sveta v obdobju od leta 2003 do 2012.
- Vintar, Mirko (2009): Svete krave, krize in paradoksi, Dnevnikov objektiv, 21. februar. Dostopno prek http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/objektiv/1042246306, 12. marec 2010.
- Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (ZDIU12). Ur. l. RS, 110/2011. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO6313.html, 26. maj 2013.
- Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB-4). Ur. l. RS, 113/2005. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html, 26. maj 2013.

- Zakon o interventnih ukrepih (ZIU). Ur. l. RS, 94/2010. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO6021.html, 26. maj 2013.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (ZIPRS1314). Ur. l. RS, 104/2012, 46/2013. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO6297.html, 3. junij 2013.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB-3). Ur. l. RS, 63/2007. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html, 26. maj 2013.
- Zakon o obrambi (ZObr-UPB-1). Ur. l. RS, 103/2004. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO532.html, 26. maj 2013.
- Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Ur. l. RS, 40/2012. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO6388.html, 26. maj 2013.
- Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1-UPB1). Ur. l. RS, 113/2003. Dostopno prek http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO1611.html, 26. maj 2013.