

POSKUSI POLITIZACIJE SLOVENSKE JAVNE UPRAVE:

Povzetek. Politizacija javne uprave je bila v zahodnih demokracijah v preteklih dveh stoletjih predmet upoštevanja vredne razprave; tovrsten razmislek je zlasti pomemben v očeh javnih uslužbencev, a tudi teoretikov države. Za javne uslužbenca predstavlja politizacija grožnja njegovemu profesionalnemu statusu in strateškemu ravnotežju, ki se je skozi desetletja mukoma vzpostavljalo med sferama uprave in politike. Za teoretike pa pojem politizacije pomeni nujnost upoštevanja različnih dimenzij birokratske aktivnosti. Dejansko je javna uprava, v najširšem smislu, politična institucija, saj birokratska aktivnost nenehno skuša vplivati na to, komu politična oblast kaj nameni in kot taka ne more biti brez vrednot; torej je vsa javna uprava v tem smislu politična. Najpogosteje se pojem politizacije nanaša na stopnje in vrste politične aktivnosti javnih uslužbencev, kot tudi na poskuse različnih posameznikov in skupin, da bi politično vplivali na javne uslužbenca. V prispevku bomo s pomočjo nekaterih empiričnih podatkov analizirali aktualno stopnjo politizacije slovenske javne uprave, zlasti v luči zadnjih sprememb uslužbenske zakonodaje. V tem smislu je zlasti pomembna stopnja materialne politizacije, pri kateri bomo analizirali kriterije, po katerih se kadruje na politične in najvišje upravne položaje.

Ključni pojmi: javna uprava, politizacija, Slovenija, politiki, visoki javni uslužbenca.

Teoretično - metodološka izhodišča

Pojem politizacije javnih uslužbencev kot večina pojmov v družbenih znanostih nima enotne, natančne in široko sprejete opredelitve, pač pa le niz omejenih teorij, ki skušajo pojasniti nekatere spremenljivke in analizirati primere različnih držav. Pojava politizacije uprave ni mogoče proučevati brez upoštevanja družbenega razvoja, politične kulture in zgodovinskega razvoja posamezne države. Poleg tega politizacija javne uprave ni le kompleksen fenomen, ampak tudi spremenljiv proces, ki se znotraj posamezne države lahko hitro spreminja in prilagaja. Za Francijo je, na primer, po letu 1958 značilna nizka stopnja politizacije, po letu 1981 pa se je začela relativno hitra politizacija uprave (Rouban, 2001).

Najpogosteje se pojem politizacije nanaša na »stopnje in vrste politične aktiv-

* Dr. Miro Haček, docent na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

nosti javnih uslužbencev, kot tudi na poskuse različnih posameznikov in skupin, da bi politično vplivali na javne uslužbence» (Aberbach in Rockman, 1987: 27). Vprašanje politizacije javnih uslužbencev je pomembno vprašanje, saj predstavlja precep, prisoten v večini sodobnih demokratičnih družb; javni uslužbenci se namreč sami pogosto znajdejo v položaju, v katerem se morajo odločiti med politično dovtetnostjo na eni ter strokovnostjo in profesionalno odgovornostjo na drugi strani (Almond in Powell, 1966: 152–158). Mnogo avtorjev, med njimi tudi Aberbach in Rockman (1987), ocenjuje pojem politizacije javnih uslužbencev kot sinonim za kršitev načela politične nevtralnosti javnih uslužbencev. Natančna opredelitev politizacije javnih uslužbencev je pogosto bolj odvisna od tega, kaj različni avtorji vidijo kot primerno in kaj kot neprimerno vedenje javnih uslužbencev, kot pa od kateregakoli drugega niza političnih dejanj ali aktivnosti (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981).

Iz večine znanstvenih diskusij o politizaciji javnih uslužbencev izvirata predvsem dve politični dimenziji, vezani na delovanje javnih uslužbencev, ki se zdita bolj kritični od drugih (Hojnacki, 1996: 139). Prva dimenzija se nanaša na niz političnih aktivnosti, s katerimi se ukvarjajo sami javni uslužbenci; gre na primer za vedenje, ki ga kažejo ob vsakodnevem stiku s političnim sistemom, katerega del so. Pri tem gre predvsem za vprašanje, koliko dela znotraj političnega procesa od faze iniciacije do faze implementacije naredijo javni uslužbenci po svoji lastni volji. Druga dimenzija pa se nanaša na delovanje različnih posameznikov in skupin,¹ da bi na politične načine vplivali na delovanje javnih uslužbencev. Naslednje pomembno vprašanje je vprašanje, ali je morda proces politizacije uprave načrten? Ali morda obstaja »politizacijska politika«? Politizacija je namreč lahko rezultat prostovoljnega procesa, kot je to (bil) primer v totalitarnih režimih, ali systemskega učinka, kot je to najpogosteje primer v zahodnih civilizacijah (Peters in Pierre, 2003: 311). Področje politizacije uprave odpira številna pomembna vprašanja, ki se dotikajo narave upravnih modelov in dejanskega obsega demokracije. Prekrivanje obeh področij pa povzroča številne klišeje in zmešnjave. Velika večina upravnih strokovnjakov (Aberbach et al, 1981; Peters, 1988; Pierre, 1995) se strinja, da se pojem politizacije uprave nanaša vsaj na tri različne fenomene, in sicer na politizacijo participacije javnih uslužbencev v procesu sprejemanja odločitev, na politizacijo odločanja glede kariernega razvoja javnih uslužbencev ter politično udejstvovanje javnih uslužbencev.

Prevladujoč, skorajda enoglasen pogled v večini sodobnih demokratičnih držav se zavzema za nevtralnost javne uprave in ljudi, ki delujejo znotraj nje (Gordon, 1982: 50–51). Kljub temu pa ne smemo pozabiti, da je upravni aparat del izvršilne veje oblasti, ki je po definiciji politična. Poleg tega mora imeti družba, ki hoče slediti demokratičnim principom, aktiven in razburkan politični proces, v katerem so vse komponente (politične) oblasti, vključno z upravnim aparatom, vsaj posredno odgovorne ljudstvu, ki mu vladajo (Hojnacki, 1996: 137). Ideja o politični nev-

¹ Ti posamezniki in skupine se lahko nahajajo zunaj ali znotraj meja oblasti. Pri tem gre lahko za izvoljene ali imenovane politične funkcionarje, ki skušajo pridobiti javne uslužbence za izvajanje njihovih političnih projektov. Lahko pa gre za zunanje predstavnike različnih interesov, ki skušajo lobirati oziroma vplivati na izid upravnega procesa odločanja (Riggs, 1988).

tralnosti uprave predstavlja nasprotje pogledu, v skladu s katerim igra uprava tudi politično vlogo, hkrati pa je konsistentna s tradicionalnim pogledom na vlogo in položaj javne uprave oziroma javnih uslužbencev (Hojnacki, 1996: 142); v skoraj vseh modernih političnih sistemih po svetu je videna tudi kot eno temeljnih izhodišč v sistemu javnih uslužbencev (Heady, 2001: 167–170).

Večina modernih političnih sistemov je prevzela postulat politične nevtralnosti uprave kot pooblastilo za poskus izolacije oziroma osamitve javnih uslužbencev od vsakršnih politik; dlje kot so javni uslužbenci od vpliva politike, tem bolje (Hummel, 1977: 176). »Dobri« javni uslužbenci so ne glede na morebitne drugačne osebne poglede vedno zvesti trenutnemu političnemu režimu, hkrati pa nanj ne skušajo niti vplivati niti (si) ne dovolijo biti vplivani (Aberbach in Rockman, 1987: 606–609). Peters (2001: 183–185) razlikuje nekaj osnovnih dimenzij politične aktivnosti javnih uslužbencev. V prvi dimenziji, ki se označuje s terminom »notranje–zunanje«, je na eni strani politična aktivnost znotraj upravne organizacije, ki sprejema celo vrsto različnih inputov s strani interesnih skupin, političnih strank, izvršilne veje oblasti in vrste drugih virov z namenom oblikovanja politik. Na drugi strani kontinuuma so politične aktivnosti, usmerjene v vzdrževanje, rast in preživetje upravne organizacije. Obe obliki političnega delovanja v realnem svetu seveda nista tako lepo ločeni, saj prva prispeva k uspešnemu izvrševanju ciljev druge in obratno. Druga dimenzija administrativne politike je formalnost. Javni uslužbenci imajo stike tako z političnimi funkcionarji (zakonodajalci, funkcionarji v izvršilni veji oblasti, predstavniki regionalnih in lokalnih oblasti itd.), kot tudi z neuradnimi političnimi akterji (predvsem s predstavniki skupin pritiska). Prvo skupino stikov Peters (2001: 183–184) označuje kot formalne, drugo skupino pa kot neformalne stike. Tudi tovrstnih stikov ni mogoče vedno popolnoma jasno medsebojno razločevati, saj so politični funkcionarji pogosto obvezani interesu kate-
tere od skupin pritiska, pa tudi skupine pritiska lahko delujejo v napol formalnih pogojih. Obe dimenziji politične aktivnosti javnih uslužbencev ponazarja tabela 1. Primer, ki je za našo tematiko najbolj relevanten, je formalna administrativna politika, usmerjena v oblikovanje politik, ki je ponazorjena z odnosom med političnim funkcionarjem in visokim javnim uslužbencem.

Tabela 1: Politična aktivnost javnih uslužbencev po Petersu (2001: 184)

	Notranje – oblikovanje politik	Zunanje – preživetje
Formalno	Odnos politični funkcionar (minister) – visoki javni uslužbenec	Proračun: odgovornost
Neformalno	Administrativno lobiranje	Podpora interesnim skupinam

Podobno opredeljuje pojem politizacije nekaterih klasično nepolitičnih dejavnikov tudi Lukšič (1997: 982), ki navaja kar trinajst različnih kriterijev presoje politizacije na primeru takratnega slovenskega ustavnega sodišča. Medtem ko je Lukšičevo razmišljanje v številnih točkah ekvivalentno z razmišljanji klasičnih upravnih teoretikov,² prinaša njegovo razmišljanje vsaj v nekaterih točkah svež pogled. Na

² Birokracija kot ključen del izvršilne, v skladu z doktrino delitve oblasti, klasične politične veje obla-

osnovi Lukšičevih (1997: 984) kriterijev presoje političnosti lahko namreč opozorimo na politično vlogo slovenske birokracije, ki jo prevzema v primerih, ko politični organi ne želijo prevzeti neposredne odgovornosti za določeno odločitev. V teh primerih obe veji oblasti delegirata pristojnost za (pogosto politično) odločitev na upravne organe, ki tako (politični) odločitvi vdahnejo videz strokovnosti, moralnosti in apolitičnosti. V podstati te predstave je navijaški odnos do stroke kot najboljšega dobrega in omalovaževanje politike kot nečesa najslabšega slabega. Domnevna najvišja strokovnost birokracije se tako pogosto potencira do najvišje možne mere tako, da se *apriori* vsem odločitvam, ki jih navidezno sprejema birokracija, pripisuje duh strokovnosti, vsem odločitvam, ki jih sprejemajo politični organi, pa se *apriori* pripisuje duh nestrokovnosti in nesposobnosti.

Vse od začetka procesa reforme slovenske javne uprave v devetdesetih letih je v slovenskem političnem prostoru prisotna teza, v skladu s katero bi naj (vsaka) politična oblast poskušala spolitizirati upravni aparat oziroma si olajšati možnost zamenjav najvišjih javnih uslužbencev. Tovrstna razmišljanja so se še posebej okrepila po zmagi zdajšnje vladajoče koalicije na državnozborskih volitvah oktobra 2004. Po drugi strani pa ostaja dejstvo, da v Sloveniji nihče nikoli ni niti poskušal empirično analizirati stopnje politizacije v javni (državni) upravi. V prispevku bomo zato s pomočjo nekaterih javno dostopnih empiričnih podatkov in opravljenih znanstvenih raziskav³ analizirali stopnjo politizacije slovenske javne (državne) uprave; zlasti nas bodo zanimale zadnje spremembe uslužbenske zakonodaje. V tem smislu je zlasti pomembna stopnja materialne politizacije, pri kateri nas bodo posebej zanimali kriteriji, ki se v tej državi uporabljajo v procesih kadrovanja na politične in najvišje upravne položaje.

Analiza stopnje (de)politizacije slovenske javne uprave

Razkorak med tistim, kar se pričakuje od javnih uslužbencev v smislu njihovega političnega delovanja v idealnem primeru, in tistim, za kar se zdi, da se operativno dogaja v večini upravni sistemov po svetu, je očiten (Hojnacki, 1996: 143). Ravno ta razkorak predstavlja temeljno dilemo, s katero se vse pogosteje soočajo upravni sistemi po svetu; dilemo, ki jo v različnih državah rešujejo na zelo različne načine. V večini držav so se v zadnjih desetletjih uveljavili nekateri standardi, namenjeni omejevanju politizacije in depolitizacije javnih uslužbencev, ki so ponekod namenjeni predvsem najvišjim in visokim javnim uslužbencem, drugod pa zajemajo celo vse javne uslužbence. V večini modernih demokratičnih držav je v veljavi prepoved neposredne participacije javnih uslužbencev v volilnem procesu, ki se – od stí; *klasična obravnava prežetosti birokracije s politiko in neizogibnega vpliva le-te na birokracijo; način nastopa administrativne elite na najvišje položaje skozi imenovanja v izvršilni veji oblasti itd.*

³ V prispevku so uporabljeni tudi empirični podatki iz raziskave, opravljene v juniju 2003 z metodo anketnega zbiranja podatkov. V raziskavo smo zajeli vse (takratne) politične funkcionarje (228) in najvišje (469) javne uslužbence v Republiki Sloveniji (generalne sekretarje na vseh ministrstvih Vlade Republike Slovenije ter vse državne podsekretarje). Odziv je bil zelo dober, saj smo prejeli 233 izpolnjenih vprašalnikov, ki so jih posredovali visoki javni uslužbenci (49,7 % vseh), 64 izpolnjenih vprašalnikov, ki so jih posredovali politični funkcionarji iz izvršilne veje oblasti (46,4 % vseh) ter 45 vprašalnikov (50 % vseh), ki so jih posredovali poslanci Državnega zbora Republike Slovenije.

države do države različno – nanaša na prepoved sodelovanja v volilni kampanji, prepoved finančnih donacij itd. (Hojnacki, 1996: 151).⁴ Večina držav skuša omejevati aktivnost javnih uslužbencev v političnem procesu, v nekaterih političnih sistemih pa je prepovedano tudi članstvo javnih uslužbencev v političnih strankah.

Večina evropskih sistemov je uvedla posebne postopke izbire kandidatov za javne uslužbence, ki predstavljajo procesne garancije za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc in zagotavljajo kar največjo stopnjo strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov, s tem pa kakovostno zagotavljanje storitev javnega sektorja naproti uporabnikom. Ena takih varovalk je ureditev, v kateri sprejem v uslužbenko razmerje nadzoruje ali opravlja neodvisno telo, s tem pa se vzpostavlja obveznost javnega ali internega natečaja ali pa razpisa za zasedbo delovnih mest. V Latviji državni uradnik ne sme zasedati voljenih položajev znotraj političnih organizacij. Francija po eni strani vzpostavlja splošno dolžnost nepristranskega opravljanja nalog, vendar izrecno določa pravico do političnega udejstvovanja vseh javnih uslužbencev, uvaja prepoved diskriminacije na osnovi političnega prepričanja in olajšuje vrnitev na delovno mesto javnim uslužbencem, ki so določen čas opravljali voljene politične funkcije. Slovenska ureditev je najbližje nemški, kjer je pravica do političnega udejstvovanja omejena le s tem, da mora pri tem javni uslužbenec ohraniti pravo mero in zadržanost, ki izhaja iz njegovega položaja in obveznosti službe. Lahko je tudi član političnih strank, ki niso bile prepovedane zaradi protiučnega delovanja. Poljska omejuje politično udejstvovanje do te mere, da uradniki ne smejo javno izražati svojega političnega prepričanja. Članstvo in delovanje v političnih strankah je prepovedano samo najvišji kategoriji uradnikov, saj njihovo članstvo preneha z dnem imenovanja v to kategorijo. Tudi na Madžarskem obstajajo ostre omejitve, po katerih uradnik ne sme imeti nobenega položaja v politični stranki in ne sme opravljati nobene dejavnosti za politično stranko, razen če sam kandidira za politično funkcijo (Toonen in Raadschelders, 1997).

Matas (1995: 3) razume politizacijo javnih uslužbencev kot formalno in materialno. Upravne strukture glede na stopnjo formalne politizacije deli v dve skupini. V prvo skupino, ki jo imenuje apolitična, se uvrščajo javni uslužbenci z daljšo upravno karierno potjo in manjšim številom imenovanj na različne politične položaje, v drugo skupino pa javni uslužbenci s krajšo upravno karierno potjo in več imenovanji na različne politične položaje. Matas trdi, da je mogoče stopnjo formalne politizacije določiti že na osnovi skrbnega študija zakonodaje, ki ureja zaposlovanje javnih uslužbencev; zakonodaja namreč določa, kateri položaji znotraj

⁴ Slovenski zakon o javnih uslužbencih (2002) v 28. členu pravi, da uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralen in nepristransko. 100. člen istega zakona govori o opravljanju različnih dejavnosti in konfliktu interesov in med drugim določa, da uradnik ne sme opravljati dejavnosti, če bi opravljanje dejavnosti lahko vplivalo na nepristransko opravljanje dela in bi pri opravljanju dejavnosti lahko zlorabil informacije, do katerih ima dostop pri opravljanju nalog v službi in ki niso javno dostopne. Preden uradnik začne opravljati dejavnost, za katero meni, da bi bila ali bi utegnila biti v nasprotju s prvim odstavkom tega člena, mora to sporočiti predstojniku. Kršitev dolžnosti iz tega odstavka je lažja disciplinska kršitev. Dolžnost sporočanja in omejitve iz tega člena pa med drugim ne velja za članstvo oziroma delovanje v političnih strankah. 123. člen istega zakona govori o vrstah disciplinskih kršitev in med težjimi kršitvami omenja tudi kršitev načela nepristranskosti in politične nevtralnosti.

upravne strukture so namenjeni profesionalnim javnim uslužbencem ter nanje politika nima vpliva in kateri so tisti položaji, na katere se kadruje (tudi) na podlagi političnih meril. Razmerje med obema kategorijama določa stopnjo formalne politizacije.⁵ V Republiki Sloveniji se v zadnjem obdobju formalno gledano zmanjšuje število tistih politično vezanih položajev, ki bi jih zasedali politični funkcionarji. Po določbah Zakona o javnih uslužbencih (2002) so predstojniki organov in organizacij v sestavi ministrstev in vladnih služb ter njihovi namestniki od 28. junija 2003 uradniki na položaju in jih ni mogoče več prištevati med politične funkcionarje. Posledica tega je zmanjšanje števila političnih funkcionarjev za 80 odstotkov v obdobju od leta 2001 do konca leta 2004 (tabela 2). Po novi zakonodaji so politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti le še ministri, državni sekretarji in generalni sekretar vlade. Zakon o državni upravi (2002: 17. člen) določa, da se na ministrstvu lahko imenuje samo en državni sekretar,⁶ Zakon o javnih uslužbencih pa določa poseben status uradnikov na položajih predstojnikov organov v sestavi ministrstev, vladnih služb, generalnih direktorjev direktoratsv v ministrstvih, generalnih sekretarjev ter načelnikov upravnih enot. Po posebnem natečajnem postopku, ki ga vodi uradniški svet prek posebnih natečajnih komisij, uradnike na teh položajih imenuje vlada za dobo petih oziroma štirih let.

Tabela 2: Število političnih funkcionarjev, visokih javnih uslužbencev ter zaposlenih v državni upravi v Republiki Sloveniji v obdobju 31. 12. 2001 – 31. 12. 2004

	31. 12. 2001	31. 12. 2002	31. 12. 2003	31. 12. 2004	Sprememba 2001–2004 v %
Politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti	180	173	72	36	-80.0
Uslužbenci na položaju z mandatom*	-	-	143	137	-
Visoki javni uslužbenci**	5251	5597	ni podatka	6426	+22.4
Zaposleni v državni upravi	31.641	32.209	33.529	34.650	+9.5

* v navedeni številni niso všteti uslužbenci, ki so na položaju kot vršilci dolžnosti (v.d.).

** v številu visokih javnih uslužbencev z dne 31. 12. 2004 so upoštevani uradniki od 1. do 6. stopnje uradniškega naziva (število uradnikov v I in II kariernem razredu, kar ustreza opredelitvi višjih upravnih delavcev po prejšnji zakonodaji), vključuje pa tudi uradnike na položaju ter uradnike na položaju z mandatom.

Vir: podatki Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije.

⁵ *Matas (1995) navaja primer katalonske administracije, za katero ugotavlja, da je za razliko od nekaterih drugih, na angleškem modelu osnovanih upravnih struktur, formalno politizirana, saj se je število političnih funkcionarjev od leta 1981 do leta 1995 povečalo za 56 odstotkov (na 78). Januarja 2002 je število zaposlenih v katalonski deželni upravi znašalo 47.183, avgusta 2003 pa 48.207 javnih uslužbencev, medtem ko je bilo zaposlenih v katalonski upravi v istem obdobju 155 političnih funkcionarjev (razmerje eden politični funkcionar na 311 javnih uslužbencev). Vir: Governancio Catalunya, <http://www.gen.cat.es/governacio-ri/funcio.htm>; september 2003.*

⁶ *Vlada pa lahko na predlog predsednika vlade ali ministra imenuje državnega sekretarja, ki opravlja strokovno delo na širših zaokroženih področjih v okviru ministrstva oziroma v uradu predsednika vlade. Državni sekretar pomaga predsedniku vlade oziroma ministru pri opravljanju funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da predsednik vlade oziroma minister.*

V Sloveniji smo imeli do leta 2003 relativno visoko število političnih funkcionarjev, saj je bilo razmerje med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci v Republiki Sloveniji konec leta 2002 en politični funkcionar na 186 zaposlenih v državni upravi.⁷ Razmerje se je z novo uslužbenko zakonodajo in novim zakonom o državni upravi (2002) drastično spremenilo, saj je konec leta 2004 znašalo en politični funkcionar na kar 962 zaposlenih v državni upravi. Ob tem pa je zanimivo tudi razmerje med visokimi javnimi uslužbenci in zaposlenimi v državni upravi, saj se je iz razmerja en visoki javni uslužbenec na šest zaposlenih v državni upravi do konca leta 2004 spremenilo v razmerje 1 : 5,4, kar pomeni, da je določen delež nekdanjih političnih funkcionarjev z novo uslužbenko zakonodajo »prebegnil«⁸ v vrste najvišjih javnih uslužbencev. Nenazadnje se je število visokih javnih uslužbencev v Sloveniji v zadnjih treh letih povečalo za neverjetnih 22 odstotkov, ob čemer se seveda zastavlja vprašanje izvora tega povečanja.

V sklop formalne politizacije posredno sodi tudi možnost političnih funkcionarjev razpolaganja s posebnimi strokovnimi štabi in skupinami svetovalcev, kar je tudi ena od ključnih značilnosti v Petersovem (1988: 150) formalnem modelu odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Del sistema javnih uslužbencev se je namreč v toku zgodovinskega razvoja razvil v visoko specializirane »zbore«, ki so neposredno pripojeni k političnim organom znotraj oblasti.⁸ V vsakem političnem organu je torej mogoče oblikovanje posebne skupine uradnikov (funkcionarjevega kabineta), ki so vezani na funkcionarjevo osebno zaupanje. Pogosto se zgodi, da ti uradniki zapustijo kabinet skupaj s političnim funkcionarjem in se vrnejo na delovna mesta znotraj sistema javnih uslužbencev, od koder so najpogosteje tudi rekrutirani (Raadschelders in Rutgers, 1996: 86). Ta upravna struktura je ločena od sistema javnih uslužbencev, ki zajema tudi najvišje vodstvene položaje. Število in vrste delovnih mest v kabinetu določi v okviru kadrovskega načrta za organe državne uprave vlada, za druge državne organe sam državni organ, za organe lokalnih skupnosti pa predstavniški organ.⁹ Položaj zaposlenih v funkcionarjevem kabinetu je vsaj posredno odvisen od mandata predpostavljene političnega funkcionarja, čeprav tovrstna povezava v Republiki Sloveniji seveda ni tako neposredna kot to velja za administracijo znotraj ameriške izvršilne veje oblasti. Kot lahko ugotovimo na podlagi podatkov v tabeli 3, je odstotek tistih slovenskih političnih funkcionarjev, ki imajo kot pomoč pri svojem delu na voljo posebno skupino svetovalcev in pomočnikov (kabinet), večji v zakonodajni (80 odstotkov) kot v izvršilni veji oblasti (49 odstotkov); obenem pa drži, da je v kabinetih političnih funkcionarjev, ki delujejo v izvršilni veji oblasti, redno zaposlenih povprečno večje število oseb.

⁷ Navedeni podatke se nanaša na stanje dne 31. 12. 2002 (vir: Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije).

⁸ Kot primere lahko navedemo ministrski kabinet v Franciji ali pa patronažni sistem v Združenih državah Amerike (Raadschelders in Rutgers, 1996: 86). Člani francoskega ministrskega kabineta tako verjamejo, da področij uprave in politike ni mogoče jasno ločiti, medtem ko predstavniki uprav znotraj posameznih resorjev verjamejo, da gre za dve zelo različni področji (Heady, 2001: 181–190). Po drugi strani pa se je sistem javnih uslužbencev na Nizozemskem in v Veliki Britaniji razvil v nevtravno in lojalno telo, ki ostaja na svojem položaju tudi po vsakokratnih političnih menjavah na oblasti (Raadschelders in Rutgers, 1996: 87).

⁹ 72. člen Zakona o javnih uslužbencih (2002).

Tabela 3: Svetovalci političnih funkcionarjev v Sloveniji

Svetovalci političnih funkcionarjev	Vsi politični funkcionarji	Politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti	Politični funkcionarji v zakonodajni veji oblasti
a) Odstotek političnih funkcionarjev, ki imajo kot pomoč pri svojem delu na voljo tudi posebno skupino svetovalcev in pomočnikov (kabinet)	62 (N=107)	49 (N=63)	80 (N=44)
b) Povprečno število oseb, ki so redno zaposlene v skupini svetovalcev in pomočnikov (kabinetu)	6,0 (N=58)	6,9 (N=28)	5,2 (N=30)

Vir: Haček (2005).

Za natančnejšo določitev stopnje politizacije v upravi pa je potrebno preseči zgolj normativno in kvantitativno perspektivo. Potrebno je namreč določiti tudi stopnjo materialne politizacije (Matas, 1995: 4). Pojem materialne politizacije se nanaša na dejansko stopnjo politizacije strankarske kontrole nad najvišjimi javnimi uslužbenci znotraj upravnega sistema neke državne entitete. Pri merjenju stopnje materialne politizacije je potrebno ugotoviti vsaj dvoje in sicer prvič, kateri so tisti kriteriji, po katerih se kadruje na politične položaje in drugič, kateri so kriteriji, po katerih se kadruje na najvišje upravne položaje. Materialne politizacije toliko ne zanimajo morebitni (politični) položaji na vrhu upravne hierarhije, ki so vezani na izvolitev v voljenem predstavniskem telesu, pač pa jo predvsem zanima kadrovanje na tiste položaje v upravi, na katere so posamezniki imenovani.¹⁰ Pri tovrstni politizaciji je precejšnja zmešnjava. Prvo nerazumevanje se nanaša na dejstvo, da je lahko tovrstna politizacija popolnoma legalna in legitimna, saj demokratična vladavina sama po sebi predpostavlja implementacijo izbora volivcev, le-to pa lahko izbrani predstavniki ljudstva dosežejo le preko birokracije. Določeni najvišji položaji so v upravi logično odvisni od politične izbire, saj imajo v očeh (politične) vlade posebno strateško pomembnost. Na splošno rečeno gre pri tem za omejeno število najvišjih javnih uslužbencev, katerih mandat je vezan na mandat aktualne oblasti, in ki služijo kot posredovalci med politično sfero in sfero birokracije. Tovrstne »politične« položaje znotraj upravnega sistema lahko zasledimo v skorajda vseh zahodnih demokracijah; ustvarjeni so z namenom nuditi političnemu delu izvršilne veje oblasti vsaj neko sredstvo nadzora nad javno politiko (Peters in Pierre, 2003: 313).

V tej luči lahko razumemo tudi najnovejšo novost slovenske uslužbenske zakonodaje (Sprememba zakona o javnih uslužbencih, 2005), katere bistvena spre-

¹⁰ V Republiki Sloveniji so takšni uslužbenški položaji po Zakonu o javnih uslužbencih (2002: 80. člen) v ministrstvih (generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot), v organih v sestavi ministrstva (direktor in vodje organizacijskih enot), v upravnih enotah (načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot), v vladnih službah (direktor in vodje organizacijskih enot) ter v upravah lokalnih skupnosti (direktor in vodje organizacijskih enot). Večina od navedenih položajev se pridobi z odločbo o imenovanju, na navedene položaje pa kandidate večinoma imenuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra oziroma tistega političnega funkcionarja, ki mu je določeni visoki javni uslužbenec odgovoren. Navedeni položaji se pridobijo za dobo petih let (Zakon o javnih uslužbencih, 2002: 82. člen).

membra se nanaša na 83. člen Zakona o javnih uslužbencih, ki sicer govori o prenehanju položaja najvišjih javnih uslužbencev. Položaj le-tem sicer preneha, če to sam zahteva; če v enem mesecu od imenovanja ne sklene pogodbe o zaposlitvi oziroma aneksa k pogodbi o zaposlitvi; če se v predpisanem postopku ugotovi, da ni sposoben opravljati nalog na položaju; na podlagi sklepa o ugotovitvi odgovornosti za disciplinsko kršitev oziroma v primeru prenehanja delovnega razmerja. Ne glede na navedene razloge pa lahko funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje razreši generalnega direktorja v ministrstvu, predstojnika vladne službe, *generalnega sekretarja v ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva*¹¹ in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine na predlog funkcionarja, pristojnega za predlaganje imenovanja. S spremembami uslužbenske zakonodaje v februarju 2005 je bil dejansko razširjen obseg najvišjih javnih uslužbencev, ki jih lahko politični funkcionarji razrešijo iz kateregakoli razloga oziroma nekrivdno. Ob tem seveda drži, da gre za določeno povečanje v obsegu materialne politizacije, vendar pa je hkrati potrebno jasno povedati, da je tovrstna politizacija popolnoma legalna in legitimna, saj lahko v demokratični vladavini izbrani predstavniki ljudstva implementacijo izbora volivcev dosežejo le prek birokracije. Za upravne strokovnjake je bolj zaskrbljujoče povečevanje števila zaposlenih v državni upravi, še zlasti pa povečanje števila visokih javnih uslužbencev, katerih število se je v zadnjih treh letih povečalo za 1200 oziroma za dobro petino.

Drugo nerazumevanje se nanaša na dejstvo, da politizacija imenovanj na najvišje upravne položaje nujno ne pomeni tudi popolne odsotnosti strokovnosti. V javnosti je namreč pogosto zaslediti vtis, da je proces politizacije (najvišjih) upravnih položajev na splošno povezan z idejo nestrokovne birokracije. V Nemčiji ali Franciji je omejeno število upravnih položajev v rokah najvišjih javnih uslužbencev, ki so hkrati visoko kvalificirani strokovnjaki in politično aktivni člani političnih strank. Politizacija najpogosteje implicira na nesposobnost takrat, ko ne vpliva le na imenovanja na najvišje upravne položaje, ampak tudi na kariero. V tem primeru lahko politizacija postane sredstvo za izražanje naklonjenosti do nekaterih političnih zaveznikov na škodo drugih, ne glede na dejansko stopnjo strokovnosti ali kvalitete dela.

Prvi in morda najpomembnejši dejavnik materialne politizacije je politično udejstvovanje vseh, ki zasedajo visoke položaje v upravi; za materialno politizacijo je pomemben tudi podatek, kateri politični opciji »pripadajo« tisti visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank – ali je to ista politična opcija, ki je tudi na oblasti? Na podlagi zbranih podatkov lahko ugotovimo, da je v Republiki Sloveniji članstvo v političnih strankah visoko predvsem pri političnih funkcionarjih, še zlasti pri poslancih Državnega zbora Republike Slovenije (93 odstotkov jih je članov političnih strank) in županih slovenskih občin (66 odstotkov), manj kot polovično (45 odstotkov) pa je članstvo v političnih strankah pri političnih funkcionarjih iz izvršilne veje oblasti. Pri visokih javnih uslužbencih prevladuje nečlanstvo v političnih strankah in to izraziteje na državni kot na lokalni ravni; tako kar 85 odstotkov visokih javnih uslužbencev na državni ravni ni članov političnih strank.¹²

¹¹ *Ležeče so označene novosti v uslužbenski zakonodaji iz leta 2005 (Sprememba zakona o javnih uslužbencih, ZJU-A, 2005: 1. člen)*

¹² *Na lokalni ravni ni članov političnih strank 69 odstotkov visokih javnih uslužbencev, šest odstotkov pa se jih ni želelo opredeliti.*

Tabela 4: Članstvo visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev v političnih strankah v Republiki Sloveniji I. (v odstotkih)

Članstvo v politični stranki	Visoki javni uslužbenci	Vsi politični funkcionarji	Politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti	Politični funkcionarji v zakonodajni veji oblasti	Politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti	Visoki javni uslužbenci na lokalni ravni oblasti
Je član politične stranke	13	65	45	93	66	25
Ni član politične stranke	85	34	53	7	34	69
Se ni želel opredeliti, ni odgovora	2	1	2	0	0	6
Skupaj	100	100	100	100	100	100
N=	(232)	(109)	(64)	(45)	(68)	(67)

* podatki so iz leta 2003.

Vir: Haček (2005).

Tabela 5: Članstvo visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev v političnih strankah v Republiki Sloveniji II. (v odstotkih)

Članstvo v politični stranki	Visoki javni uslužbenci	Vsi politični funkcionarji	Politični funkcionarji na lokalni ravni oblasti	Visoki javni uslužbenci na lokalni ravni oblasti
LDS	38	50	31	20
ZLSD	24	11	11	20
DeSUS	0	3	0	0
SLS	21	17	27	27
vladajoča koalicija v letih 2000–2004 (LDS+ZLSD+DeSUS+SLS)	83	81		
SDS	10	6	25	27
Nsi	7	6	2	6
SNS	0	4	2	0
SMS	0	3	0	0
Drugi	0	0	2	0
Skupaj	100	100	100	100
N=	(29)	(71)	(45)	(17)

* podatki so iz leta 2003.

Vir: Haček (2005).

Med sicer redkimi visokimi javnimi uslužbenci, ki so se opredelili kot člani ene izmed političnih strank (tabela 5), jih je velika večina članov tistih političnih strank, ki so v času izvedbe raziskave sestavljale tudi vladajočo koalicijo; enaka ugotovitev velja tudi za politične funkcionarje. Če primerjamo še državno in lokalno raven ob-

lasti lahko ugotovimo, da je članstvo v političnih strankah na lokalni ravni precej bolj heterogeno porazdeljeno. Na osnovi dostopnih podatkov seveda ni mogoče sklepati, da je slovenski sistem javnih uslužbencev politiziran niti ni mogoče trditi, da prevladuje kadrovanje po političnih merilih ali da je mogoče celo zaslediti elemente patronažnega sistema.¹³

Sklepne ugotovitve

Na osnovi dostopnih podatkov lahko trdimo, da je mogoče v slovenskem upravnem sistemu zaslediti sledi politizacije. Formalni kriteriji rekrutacije v upravne službe sicer ne omogočajo neposrednega sklepanja o formalni politizaciji, prav tako je ugotovljena stopnja članstva visokih javnih uslužbencev na državni (pa tudi na lokalni) ravni zelo nizka. Na nekatere sledi politizacije napotuje relativno visoko število političnih funkcionarjev, sploh glede na število visokih javnih uslužbencev, pa tudi dejstvo, da so tisti visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank, v tako visokem odstotku člani strank vladajoče koalicije.¹⁴ Posebno vprašanje je vprašanje pravnih in družbenih možnosti, ki jih imajo na voljo javni uslužbenci za vključevanje v politično življenje. Medtem ko velja v nekaterih upravnih sistemih po svetu prepoved političnega udejstvovanja javnih uslužbencev (npr. v Veliki Britaniji), podobnih omejitev ne poznajo v Španiji, Franciji, Nemčiji, pa tudi ne v Sloveniji. Posledično je slovenska politična elita sestavljena iz večjega števila nekdanjih visokih javnih uslužbencev, ki imajo v primeru neuspeha v politični karieri še vedno možnost vrnitve na upravni položaj. Tovrstna svoboda sicer predstavlja prednost nasproti tistim, ki vstopajo v politične vode iz zasebnega sektorja, kljub temu pa učinkov večjega zastopstva nekdanjih visokih javnih uslužbencev v politiki ne gre precenjevati, saj se nekdanji visoki javni uslužbenci hitro prilagodijo pravilom politične igre. V okviru tega je vsekakor potrebno omeniti tudi specifično značilnost večine slovenskih političnih funkcionarjev; le-ta pravi, da slovenski politični funkcionarji sploh nočejo biti videni kot politični funkcionarji oziroma povedano drugače, sebe nimajo za politične funkcionarje, pač pa za strokovnjake na svojih specifičnih področjih (Haček, 2005), kar pa je že tematika za novo, specifično analizo.

¹³ Kot ugotavlja Matas (1995: 5–6) za katalonsko deželno upravo, v kateri je kar dve tretjini visokih javnih uslužbencev članov političnih strank, od tega kar 70 odstotkov strank vladajoče koalicije.

¹⁴ Seveda velja enak sklep tudi za politične funkcionarje, vendar so le-ti per definitionem politično (strankarsko) opredeljeni.

LITERATURA

- Aberbach, D. J., Putnam, D. R. in Rockman, A. B. (1981): *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge, Massachusetts in London.
- Aberbach, D. J. in Rockman, A. B. (1987): »Comparative administration: methods, muddles, and models«. *Administration and Society*, 18: 473–506.
- Almond, A. G. in Powell, G. B. (1966): *Comparative politics: A developmental approach*. Little, Brown & Company: Boston.
- Gordon, J. G. (1982): *Public administration in America*. St. Martin's Press: New York.
- Haček, M. (2005): *Politika birokracije*. Modrijan: Ljubljana.
- Heady, F. (2001): *Public administration: A comparative perspective*. Marcel Dekker Inc.: New York, Basel.
- Hojnacki, P. William (1996): »Politicisation as a civil service dilemma« V Bekke, H., Perry, L. J. in Toonen, T. (ur.) *Civil service systems in comparative perspective*. Indiana University Press: Bloomington and Indianapolis, str. 137–164.
- Hummel, P. R. (1977): *The bureaucratic experience*. St. Martin's Press: New York.
- Levine, C., Peters, B. G. in Thompson, F. J. (1990): *Public administration, challenges, choices, consequences*. Scott Foresman: Chicago.
- Lukšič, I. (1997): »Političnost ustavnega sodišča«. *Teorija in praksa*, let. 34, št. 6, str. 982–1000.
- Matas, J. (1995): »Public administration and the recruitment of political elites: Formal and material politicisation in Catalonia«. Working paper no.104, IASIA Conference 1995, Barcelona.
- Peters, B. G. (1988): *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method*. The University of Alabama Press: Tuscaloosa, London.
- Peters, B. G. in Barker, A. (1993): *The public service, the changing state and governance*. Canadian Centre for Management Development: Ottawa.
- Peters, B. G. (2001): *The politics of bureaucracy*. Routledge: London in New York.
- Peters, B. G. in Pierre, J. (2003): *Handbook of public administration*. SAGE: London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Raadschelders, J. in Rutgers, M. (1996): »The evolution of civil service systems«. V Bekke, H., Perry, L. J. in Toonen, T. (ur.) *Civil service systems in comparative perspective*. Indiana University Press: Bloomington and Indianapolis, str. 67–100.
- Riggs, W. F. (1988): »Bureaucratic politics in the U.S.: Benchmarks for comparison«. *Governance: an international journal of policy and administration*, 1: 347–379.
- Rouban, L. (2001): »Le cadres du privé et du public: des valeurs sociopolitiques en évolution«. *Revue Française d'Administration Publique*, 98: 329–344.
- Spremembe zakona o javnih uslužbencih, Uradni list Republike Slovenije št. 20/2005, 24. februar 2005, EPA 103/IV.
- Toonen, T. in Raadschelders, J. (1997): *Public sector reform in Western Europe*. School of public and environmental affairs, Indiana University: Bloomington.
- Zakon o državni upravi, Uradni list Republike Slovenije št. 52/2002, EPA 020-05/01-22/3 Ljubljana, 31. maj 2002.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list Republike Slovenije št. 56/2002, 28. junij 2002, EPA 185/III.
- Zakon o Vladi Republike Slovenije – uradno prešiščeno besedilo, Uradni list Republike Slovenije št. 24/2005.