

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ROK SMOLIČ

POLITIČNE STRANKE IN DRŽAVNA UPRAVA

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ROK SMOLIČ

Mentor: izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

POLITIČNE STRANKE IN DRŽAVNA UPRAVA

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

KAZALO

1	UVOD	5
1.1	CILJI ANALIZE IN METODOLOŠKI OKVIR	6
2	POLITIČNE STRANKE	6
2.1	NASTANEK IN RAZVOJ STRANK	8
2.1.1	Institucionalne teorije	8
2.1.2	Krizne teorije	9
2.1.3	Modernizacijske teorije	9
2.1.4	Organizacijske teorije	10
2.2	VRSTE POLITIČNIH STRANK	11
2.2.1	Kadrovske stranke	13
2.2.2	Množične stranke	13
2.2.3	Ljudske stranke	13
2.2.4	Kartelne stranke	14
2.3	FUNKCIJE POLITIČNIH STRANK	16
2.4	FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK	18
2.5	RAZVOJ STRANK V SLOVENIJI	20
2.6	SLOVENSKE POLITIČNE STRANKE TER ZAKONODAJA O NJIH	22
3	UPRAVA	23
3.1	JAVNA UPRAVA	26
3.1.1	Obseg javne uprave in njene naloge	28
3.2	DRŽAVNA UPRAVA	29
3.2.1	Funkcije državne uprave	30
3.2.2	Organizacija državne uprave	31
3.2.2.1	Ustanavljanje upravnih organov	31

3.2.2.2	Vrste upravnih organov	32
3.2.3	Slovenska ureditev državne uprave	32
3.2.3.1	Vlada	33
3.2.3.2	Ministrstva	35
3.2.3.3	Teritorialna organizacija državne uprave	36
3.3	(DRŽAVNA) UPRAVA IN DEMOKRACIJA	37
3.4	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	40
3.4.1	Reforma sistema javnih uslužbencev v Sloveniji	40
4	<i>RAZMERJA MED POLITIKO (POLITIČNIMI STRANKAMI) IN UPRAVO</i>	43
4.1	POVEZANOST UPRAVE IN POLITIKE	46
4.2	VIRI DRUŽBENE MOČI IN LEGITIMNOST	47
4.2.1	Viri moči uprave	48
4.2.2	Viri moči politike	50
5	<i>VPLIV POLITIČNIH STRANK NA DRŽAVNO UPRAVO</i>	51
5.1	FORMALNI VPLIV STRANK NA UPRAVO	52
5.2	NEFORMALNI VPLIV STRANK NA UPRAVO	54
6	<i>ZAUPANJE V INSTITUCIJE</i>	55
7	<i>ZAKLJUČEK</i>	59
8	<i>LITERATURA IN VIRI</i>	619

1 UVOD

Model parlamentarne oblike državne oblasti, kakršnega imamo tudi v Sloveniji, izhaja iz delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo. Državna uprava je ena izmed funkcij države, ki jo v skladu s tripartitno teorijo delitve oblasti štejemo kot del izvršilne oblasti. Zgornji, politični del izvršilne veje predstavlja vlada, spodnji, strokovni del pa uprava, ki je zadolžena za implementacijo zakonov. Na tem mestu se lahko vprašamo, kakšno vlogo v odnosu do državne uprave igrajo politične stranke? Osnovna značilnost strank je, da sodelujejo v boju za oblast. Če se osredotočimo na parlamentarno obliko državne oblasti, to pomeni, da stranke skušajo pridobiti čim več poslanskih mest in tako dobiti možnost za sodelovanje v vladi. Biti v vladi pa pomeni imeti oblast. Državna uprava torej vsekakor je predmet zanimanja političnih strank, ki tudi na ta način skušajo uveljavljati svoje interese. Postavljata se vprašanji, kakšen vpliv imajo stranke na delovanje državne uprave in kakšni so odnosi med upravo in politiko. Že na začetku lahko povemo, da moramo ločiti med političnimi funkcionarji, ki so na položaje v vladi ali upravi izvoljeni oziroma imenovani, in med državnimi uradniki, ki naj bi bili strokovnjaki in svoje delo opravljajo kot poklic.

Pričujoča naloga torej obravnava politične stranke in državno upravo ter upravo v širšem smislu. Pomemben element pri tem je vprašanje demokratičnosti uprave, kar se povezuje s tem, kako zagotoviti učinkovito, profesionalno, legitimno in pravično javno službo. Na ta vprašanja najdemo odgovore v obliki novega upravljanja javnega sektorja ali angleško New Public Management, ki uvaja metode in filozofijo zasebnega sektorja v delo javnega sektorja. Eden najpomembnejših faktorjev, če ne najpomembnejši v okviru državne uprave, pa so prav gotovo ljudje. V Sloveniji do sedaj nismo imeli zakona, ki bi sistemsko urejal položaj javnih uslužbencev, zato je novi zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, 52/2002), ki se je začel uporabljati z 28.6.2003, pomemben prispevek k boljšemu sistemu javnih uslužbencev. Predmet proučevanja so tudi odnosi oziroma povezanost med upravo in politiko v širšem kontekstu ter razmerja med upravo in političnimi strankami. Natančneje, predstavljen je tako formalni kot neformalni vpliv strank na upravo. Zanimalo pa nas bo tudi, kakšno je zaupanje v institucije, predvsem politične.

1.1 CILJI ANALIZE IN METODOLOŠKI OKVIR

Cilj naloge je najprej definirati, kaj so politične stranke, kakšne funkcije opravljajo, kako so nastale, kako se financirajo itd. Dalje, opredeliti pojme, kot so uprava in upravljanje ter javna uprava, definirati, kaj je državna uprava, opredeliti njeno organizacijo in funkcije. Predstavljena bo tudi ureditev slovenske državne uprave, njena sestava ter zakonodaja s tega področja. Obravnavano bo vprašanje demokratičnosti državne uprave in s tem povezan koncept novega javnega managementa. Skratka, cilji naloge so:

- a) opredeliti odnose in povezanost med upravo in politiko,
- b) predstaviti Zakon o javnih uslužbencih, ki spada v okvir reforme sistema javnih uslužbencev,
- c) obravnavati vpliv političnih strank na državno upravo, še prej pa opredeliti vire moči, ki jih imata uprava na eni in politika na drugi strani ter opredeliti izvore družbene moči,
- d) predstaviti zaupanje v institucije.

V nalogi je uporabljena predvsem deskriptivna analiza pisnih in elektronskih virov in primerjalna analiza virov.

Za potrebe naloge bomo postavili dve hipotezi:

H1: *V sodobnih državah sta uprava in politika dve medsebojno povezani kategoriji, popolna ločenost med njima je ideal, ki v praksi ne obstaja.*

H2: *V Sloveniji politične stranke imajo vpliv na delovanje državne uprave, novi zakon o javnih uslužbencih bo prispeval k zmanjšanju tega vpliva ter povečal strokovnost in učinkovitost dela državne uprave.*

2 POLITIČNE STRANKE

Pri opredelitvi oziroma definiranju političnih strank različni avtorji podajajo različne definicije. Sigmund Neumann pravi, da pojem politična stranka določa identifikacijo z določeno skupino, sodelovanje v organizaciji, ki je posebna, razlikovanje od drugih skupin ter organizacij, vključevanje vsake posamezne organizacije v širšo celoto in udeleževanje v političnem procesu (Neumann, 1956:396).

Alan Ware (1996:5) stranko definira kot institucijo, ki a) išče vpliv v državi, najpogosteje s poskusom pridobitve pozicij v vladi in b) običajno predstavlja več kot samo en interes v družbi in do določene mere poskuša združevati različne interese.

Panebianco (1988: 5,6) politično stranko opredeli kot organizirano skupino oziroma združenje:

- ki je usmerjeno k političnim ciljem,
- ki si prizadeva s svojo dejavnostjo ohraniti ali spremeniti obstoječe družbene, ekonomske in politične razmere,
- s sredstvi vplivanja na izvrševanje oblasti ali s prevzemom oblasti in
- je edina vrsta organizacije, ki deluje v volilni areni.

Zelo tipične definicije so tiste, ki politične stranke povezujejo s kompetitivnim bojem za oblast. Primer take definicije se glasi: »Stranka je skupina, katere člani predlagajo, da bodo povezano delovali v kompetitivnem boju za politično oblast« (Schumpeter v Bibič, 1997:128). Temeljna značilnost politične stranke je torej ta, da sodeluje v kompetitivnem boju za oblast oziroma povedano drugače, če neka organizirana skupina ne sodeluje v boju za oblast, o njej ne moremo govoriti kot o stranki. To pa je tudi bistvena razlika med političnimi strankami in interesnimi skupinami, slednje namreč na volitvah praviloma ne sodelujejo.

Slovenska ustava političnih strank neposredno ne opredeljuje. V ustavi se pojem stranke pojavlja samo štirikrat: ko govori, da člani ustavnega sodišča (166. člen), sodniki (133. člen) in državni tožilec (136. člen) ne morejo biti člani organov političnih strank in ko poklicnim pripadnikom oboroženih sil in policije prepoveduje, da bi bili člani političnih strank (42. člen) (Lukšič, 2001:38).

Stranke so v slovenski zakonodaji opredeljene v Zakonu o političnih strankah, ki stranko opredeljuje kot »združenje državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatk oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti« (Ur.l.RS, št. 62/94).

2.1 NASTANEK IN RAZVOJ STRANK

Politične stranke so razmeroma sodoben fenomen, če upoštevamo celotno zgodovino človeštva. Moderne stranke so se oblikovale v 19. stoletju. Prve predhodnice strank pa so se oblikovale v Angliji na začetku 17. stoletja in v Franciji konec 18. stoletja v obliki različnih klik, klubov in skupinic uglednežev. Prve moderne stranke so nastale v Evropi in v Združenih državah Amerike po letu 1850, v nadaljnjih sto letih pa so se stranke razvile v skoraj vseh državah. Blondel je ocenil, da konec 20. stoletja samo okrog 20% držav ni imelo režima, ki bi dovoljeval delovanje strank (Fink-Hafner, 2001:32).

V zvezi z nastankom in razvojem političnih strank se pojavlja več teorij, ki vsaka na svoj način pojasnjujejo proces oblikovanja strank.

2.1.1 Institucionalne teorije

Zagovorniki institucionalne teorije nastanka strank poudarjajo, da je nastanek in razvoj strank tesno povezan z nastankom in razvojem demokracije, se pravi s širjenjem splošne volilne pravice in razvojem parlamentarnih pravic ter pristojnosti. Ključne spremenljivke institucionalnih teorij so torej razvoj in delovanje predstavniških institucij, v prvi vrsti parlamenta, in pa razvoj volilnega sistema. Z razvojem parlamenta in volitev se je krepila množična politična udeležba, na vse množičnejšo politično participacijo pa je vplivalo širjenje volilne pravice. V evropski zgodovini so se v številnih parlamentih oblikovale prve politične stranke. Vendar pa institucionalne teorije veljajo le v primerih, ko je bilo institucionalno okolje vzpostavljeno prej kot stranke.

Glede na izvorno razmerje do parlamenta Duverger (v Fink-Hafner, 2001:34-39) loči dve vrsti strank.

Interne stranke so se oblikovale znotraj parlamenta. Bistvena značilnost interno oblikovanih strank je torej ta, da pride spodbuda iz parlamenta. Take stranke so nastale iz zametkov parlamentarnih skupin, ki so pomagale vzpostaviti teritorialno organizirano stranko. Najbolj znani primeri interno oblikovanih strank so konservativne in liberalne stranke v Veliki Britaniji ter demokratska in republikanska stranka v Združenih državah Amerike.

Eksterne stranke so tiste stranke, ki so izvorno nastale zunaj parlamenta. Njihov nastanek in razvoj je temeljil predvsem na boju za širjenje volilne pravice. Zunaj

parlamenta nastale stranke so se razvile iz raznih združenj in civilnodružbenih zasnov, kot so bili sindikati, delavski klubi, študentska združenja, cerkve, verske sekte, filozofska društva in časopisi. Najbolj znan primer eksterno nastale stranke so britanski laburisti, za nastanek katerih imajo največ zaslug sindikati.

2.1.2 Krizne teorije

Te teorije dajejo mnogo večji poudarek na vlogo ideologije pri razvoju političnih strank kot pa institucionalne teorije, ugotavlja von Beyme (1985:18). Krizne teorije temeljijo na proučevanju kritičnih zgodovinskih političnih procesov v Zahodni Evropi. Primer je zlom parlamentarnega sistema oziroma vzpon fašističnih sistemov ali sistemov s fašističnimi težnjami v Italiji, Nemčiji, Avstriji in Španiji v tridesetih letih 20. stoletja. Beyme pa tudi pravi, da je fašistični režim najbolj poguben za strankarske sisteme.

2.1.3 Modernizacijske teorije

Značilnost modernizacijskih teorij je, da med najpomembnejše spremenljivke, ki vplivajo na nastanek strank, uvrščajo značilnosti proučevane družbe. Fink-Hafnerjeva (2001:42-47) v okviru modernizacijskih teorij obravnava tri sklope:

a) strukturne modernizacijske teorije analizirajo socialne in politične strukturne značilnosti konkretne družbe, ki naj bi spodbujale in omogočale nastanek in razvoj strank. Nastanek strank pojasnjujejo s socialno strukturnimi spremembami, kot so razvoj izobraževalnega sistema, vse večja urbanizacija, sekularizacija ter širjenje volilne pravice.

b) Teorije o družbeni bazi strank v ospredje pri nastanku strank postavljajo razredni boj velikih družbenih skupin (meščanstvo proti plemstvu in cerkvi, delavstvo proti meščanstvu). Vse te velike družbene skupine so razvile stranke kot instrument političnega boja za zastopanje svojih razrednih interesov.

c) Teorije družbenih cepitev poskušajo pojasniti razmerje med družbenimi cepitvami in strankarskimi sistemi. Za nastanek strank je pomembno preoblikovanje družbenih cepitev v politične cepitve. Primeri družbenih cepitev:

- nova in stara moč (zmanjševanje ali nadaljevanje vpliva cerkve),
- lokalno in nacionalno (nacionalna država ali partikularizem),
- industrijska in ruralna družba (industrijalci ali veleposestniki),

- kapitalisti in proletariat (nastanek socialističnih strank),
- v 70. letih razcep med materialističnimi in postmaterialističnimi vrednotami (pojav zelenih strank).

2.1.4 Organizacijske teorije

Organizacijske teorije se ukvarjajo z vprašanjem nastanka in razvoja političnih strank kot organizacij. Panebianco (1989:50) za prikaz organizacijskega razvoja strank uporabi tri modele.

Prvi model je razvoj strank po metodi teritorialne penetracije, ki se zgodi, ko središče oziroma center nadzira, spodbuja in usmerja organizacijski razvoj na obrobju oziroma periferiji (na primer oblikovanje lokalnih ali regionalnih strankarskih organizacij).

Drugi model je teritorialna difuzija. Po tem modelu organizacijske enote nastajajo spontano najprej na lokalni ravni – oblikujejo jih lokalne elite. Te enote se šele kasneje povežejo v nacionalno organizacijo.

Tretji model je kombinacija prejšnjih dveh modelov.

Dejavniki, ki prav tako odločajo o organizacijskem razvoju strank, so še način organizacijskega izgrajevanja in razvoja, vpliv sponzorske ustanove¹ in vloga karizme.²

Vse stranke, ki želijo preživeti, se morajo organizacijsko utrditi oziroma postopno institucionalizirati. Institucionalizacija strank je torej potekala iz družbenih oziroma političnih gibanj. Panebianco institucionalizacijo opredeljuje kot proces, s katerim organizacija sprejema cilje in vrednote ustanoviteljev. Proces institucionalizacije ima dvojni učinek:

- a) stranka se institucionalizira, da bi postala bolj avtonomna oziroma manj odvisna od okolja, da bi na tak način lažje preživela;
- b) da bi dosegla večjo stopnjo notranje organizacijske koherentnosti, stranka teži k zmanjševanju avtonomije notranjih organizacijskih enot oziroma k povečanju nadzora nad njimi (Fink-Hafner, 2001:51).

¹ Primer so britanski laburisti, ki so bili finančno in politično močno odvisni od sindikatov. Stranko so ustanovili zaradi učinkovitejšega boja za delavske pravice ter za boljši socialni in politični položaj delavstva.

² Karizmatične stranke so tiste, pri katerih ima lider nesporno vlogo pri njihovem nastanku.

Po idealnem tipu razvoja (Panbianco) se stranka postopno institucionalizira od sistema solidarnosti do sistema interesov in gre skozi naslednje faze:

- a) od faze manifestne ideologije do faze, v kateri strankina ideologija postane latentna,
- b) od "social movement" participacije oziroma družbenega gibanja do profesionalne participacije,
- c) od ekspanzivne strategije dominacije nad okoljem do strategije previdnega prilagajanja okolju,
- d) od faze, kjer ima vodstvo maksimalno svobodo odločanja, do faze restrikcije njihovega manevrskega prostora oz. svobode odločanja,
- e) od faze, kjer je cilj uresničitve skupnega ideala, do faze, kjer je cilj preživetje in izenačevanje posebnih interesov.

Organizacijske teorije o razvoju in nastanku političnih strank so za pričujočo nalogo še posebej pomembne. V državni upravi namreč obstaja visoka stopnja formalne organiziranosti in rutinizacije del, kar pomeni, da gre v primeru državne uprave prav tako za formalno organizacijo, ki je visoko institucionalizirana.

»Politična asociacija, ki je želela priti do vpliva na delovanje in odločitve državnega aparata, s tem pa tudi do deleža oblasti, se je morala prav tako formalno organizirati« (Pirnat, 1993:168).

Tiste stranke, ki so torej hotele preživeti, so se morale formalno organizirati in postopno institucionalizirati. Samo tako so lahko uspešno tekmovali v boju za oblast ter posledično imele tudi vpliv na delovanje državne uprave.

2.2 VRSTE POLITIČNIH STRANK

Politične stranke se med seboj zelo razlikujejo, kar je rezultat značilnosti družbe, v kateri delujejo (nivoja ekonomske razvitosti, kulturnega in političnega karakterja, razredne, rasne, religiozne in nacionalne sestave), ter rezultat različnih usmeritev strank samih. Zato se med seboj zelo razlikujejo politične stranke, ki delujejo v istih ali različnih družbah, hkrati pa obstajajo podobne stranke, ki delujejo v različnih družbah.

Duverger razlikuje štiri vrste strank oziroma štiri osnovne elemente, iz katerih so stranke lahko sestavljene:

- a) Caucus (strankarski odbor). Caucus je najstarejša oblika strankarske organizacije, ki je prevladoval v zakonodajnih telesih pred demokratizacijo in v njeni zgodnji fazi. Sestavlja ga majhno število članov in nima želje po širitvi. Člani takih odborov oziroma klubov so pripadali politični eliti oziroma so bili lokalni ugledneži in pomembneži. Organizacija caucusov je bila precej ohlapna, ohranjala se je zaradi želje, da bi prevzeli vladni položaj.
- b) Branža. Struktura branžne organizacije se od caucusa razlikuje predvsem po tem, da je bolj odprta (skuša pridobiti čim več članov) ter da je bolj centralizirana. Apel na množice je bil v interesu vodstva zato, ker so le-te potencialni vir članstva, financiranja stranke in volivcev. Branžne organizacije so bile izvorno organizacijske oblike strankarskega organiziranja delavskega razreda ter ideološko bolj zasnovane kot caucusi.
- c) Celica. Celice se tako kot caucusi in v nasprotju z branžami bolj osredotočajo na kvaliteto svojih članov kot pa na število. Kot organizacijske enote strank so bile celice zasnovane na principu delovnega mesta. To delovno mesto je bilo največkrat v tovarnah. Če so bile branže izum socializma, za celice velja, da so izum komunizma. Tretja internacionala je celico celo predpisala kot obliko političnega organiziranja vseh komunističnih strank (leta 1924). Celice so po številu članov majhne in visoko centralizirane organizacije.
- d) Milica. Kot organizacijska oblika se je razvila v času fašizma. Milica v marsičem spominja na privatno vojsko, čeprav je članstvo civilno. Pripadniki se urijo po vojaških metodah, nosijo uniforme in so pripravljeni na vojaški spopad. Strankarska struktura je zgrajena piramidalno iz zelo majhnih skupin. Milica je še bolj kot celica oddaljena od volilnega procesa in volilnih dejavnosti oziroma gre pri njej za obliko antisistemskega delovanja (Ware, 1996: 95-97; Fink-Hafner, 2001: 63-67).

Pri proučevanju tipov političnih strank se pojavlja več različnih klasifikacij, vendar so, zgodovinsko gledano, najpomembnejši naslednji tipi političnih strank: kadrovske stranke, množične stranke, ljudske oziroma catch-all stranke in kartelne

stranke. V zadnjih letih pa se v Evropi pojavljajo tudi t.i. medijske stranke.³ Zanje je značilno, da poteka komuniciranje z volivci neposredno prek množičnih medijev ter da je pri njih pomemben predvsem zasebni kapital.

2.2.1 Kadrovske stranke

Kadrovske stranke so interno oblikovane stranke (nastale v parlamentu), ki so se razvile v 19. stoletju. Za njih je bila značilna velika stopnja decentralizacije in ohlapna ideologija. Najpomembnejša jim je bila kakovost članov, ki so bili največkrat lokalni veljaki in znane osebnosti in so bili v stranko povezani prek relativno ohlapne organizacijske mreže. Predstavljali so ključni vir financiranja kadrovskih strank, ki niso imele uveljavljenega sistema plačevanja članarin.

2.2.2 Množične stranke

Množične stranke so težile k čim večjemu številu članstva, zato niso imele posebnih pogojev za vstop. Nastale so po razširitvi demokratičnih pravic na prehodu iz 19. v 20. stoletje, ko je bila dana možnost politične udeležbe širšemu delu družbe. Množične stranke so uvedle novo obliko financiranja – članarine, zato je bilo število članov toliko bolj pomembno. Stranke so svoje člane tudi izobraževale in pripravljale na možnost delovanja v vladi in državni upravi. Značilnost množičnih strank je, da so bile eksterno (zunaj parlamenta) oblikovane ter da so se vanje lahko včlanile druge organizacije (sindikati). Relativno pomembna je bila strankarska disciplina in ideologija. Na začetku so bile to socialistične stranke, kasneje pa tudi druge. Vendar se je po II. svetovni vojni že začel vzpon novega tipa strank – ljudskih strank.

2.2.3 Ljudske stranke

Ljudske oziroma catch-all stranke so nastale na začetku šestdesetih let 20. stoletja. Zmanjšale so pomen ideologije in skušale apelirati na čim večji krog volivcev. Svoj poziv in usmerjenost z enega samega dela družbe so usmerile v vse smeri in k volivcem, ki ideološko niso bili vezani na točno določeno stranko. Te stranke so torej res postale

³ Primer je Berlusconijska stranka v Italiji.

ljudske stranke, ki so nagovarjale vse dele družbe in so bile pripravljene med temi deli družbe na eni strani in državo na drugi posredovati, da bi na volitvah prejele več glasov. Ljudske stranke so se financirale iz članarine ter prispevkov pravnih in fizičnih oseb, njihova značilnost pa je bila tudi zmanjšanje vloge posameznih članov stranke.

2.2.4 Kartelne stranke

Kartelne stranke so nastale v 80. letih prejšnjega stoletja. V 70. letih se ljudje niso več tako močno identificirali s strankami, prišlo je do upadanja članstva in posledično do zmanjšanja finančnih virov strank. Stroški strank pa so se predvsem zaradi dragih volilnih kampanj povečevali, zato so morale politične stranke vire za svoje delovanje poiskati drugje. »Ker stranke dejansko upravljajo (sprejemajo pravne akte) državo, so si te vire zagotovile kar pri njej. Tako finančne (javne subvencije), kadrovske (plačevanje strokovnjakov in administrativnega osebja s strani države) kot medijske (priviligiran dostop do državnih televizij). To pomeni, da so si za svoje preživetje dodelile vire države. Ena izmed posledic je, da so stranke s tem postale del države« (Krašovec, 2000: 9). Vodilne stranke pri zagotavljanju državnih virov nastopajo enotno in na tak način ustvarjajo kartel, v katerem si med seboj porazdeljujejo državne vire in zagotavljajo svoj obstoj, hkrati pa drugim strankam preprečujejo dostop do omenjenih virov (vstop v parlament).

Razvoj strank je torej potekal v smeri od civilne družbe k državi. Če so bile kadrovske in množične stranke še bolj na strani civilne družbe in so ljudske stranke predstavljale vezni člen med civilno družbo in državo, potem so se kartelne stranke pomaknile še bolj proti državi in dejansko postale del nje (Krašovec, 2000: 5-12).

Ko govorimo o političnih strankah, se le-te večkrat uvršča v neke širše, t.i. strankarske družine. Stranke, ki so si ideološko in politično sorodne, torej pripadajo neki širši strankarski družini. K. von Beyme (1985:23-24) opredeli deset družin strank, vendar obstajajo še nekatere druge.

a) Liberalne stranke. So v konfliktu s starim režimom. Programi liberalnih strank poudarjajo predvsem človekove pravice, pluralizem, regionalizem ter praktične poti za izboljšanje institucionalne strukture družbe. Velik poudarek ja na izobraževalni politiki.

- b) Konzervativne stranke. So za ohranitev starega avtoritarnega monarhičnega režima. Običajno so nastale kot odgovor na izzive liberalizma in radikalizma. Za konzervativne stranke je bila vedno pomembna državna religija.
- c) Delavske stranke. So proti buržoaznemu sistemu.
- d) Agrarne stranke. So proti industrializaciji. Nastale so v redkih državah, predvsem manjših. Običajno so požele le kratkotrajni uspeh, predvsem tam, kjer je bil katolicizem šibak. Vezale so se na vero, vendar so jih večino sčasoma posrkala konzervativna, liberalna in krščanska gibanja.
- e) Regionalne stranke. So proti centralističnemu sistemu. Pojav teh strank ni nujno odvisen od zmožnosti populacije, da govori lokalni jezik, niti ne sovпада s stopnjo identifikacije populacije z regijo ali procentom volivcev, ki so se rodili v tej regiji. Pomembni so socialni indikatorji, kot so religiozne tradicije, uniformnost etničnega področja, socialna in geografska distanca.
- f) Krščanske stranke. So proti sekularnemu sistemu. Večinoma so nastale kot reakcija na liberalno oziroma posvetno zakonodajo, ko so bili verniki prizadeti. Poudarjajo krščanske vrednote, ideologija pa temelji predvsem na papeških enciklikah. Krščanske stranke se samopojmujejo kot stranke centra in verjamejo, da bi se našla srednja pot med kapitalizmom in socializmom.
- g) Komunistične stranke. So proti socialdemokratom. V času prve svetovne vojne so se odcepile od socialističnih strank. Organizacija strank je tesno vezana na ideologijo. Značilnosti so ekskluzivnost, revolucionarnost in delavska participacija.
- h) Fašistične stranke. So proti demokratičnim sistemom. Pojavile so se v Italiji in Nemčiji, značilen za te stranke je pristane na hierarhično organizacijo, posameznik naj le izvršuje program, v ideologiji in ciljih so antisistemske prvine.
- i) Protestne stranke. Predvsem gre za drobno buržoazijo, ki je proti birokratskemu sistemu države blaginje.
- j) Ekološka gibanja. So proti družbi, ki je orientirana samo na svojo rast. Značilna je težka umestljivost na levo-desni kontinuum. Nekatera gibanja so prerasla v stranke, druga pa ne.

Primerljive strankarske družine, kot jih opredeljuje Beyme, so se razvile tudi v Sloveniji. »Na prehodu v demokracijo so se v Sloveniji razvile politične stranke, ki s

svojimi ideološkimi političnimi usmeritvami ustvarjajo mavrico ideološkopolitičnih družin strank, primerljivo z zgodovinsko nastalimi ideološkopolitičnimi mavricami v Zahodni Evropi, vendar brez izrazitih in stalnih ekstremov (ekstremno desnih ali ekstremno levih) kljub občasnim poskusom odkritega političnega strankarskega ekstremizma« (Fink-Hafner, 2001:180).

2.3 FUNKCIJE POLITIČNIH STRANK

Politične stranke opravljajo več funkcij, te pa nam pomagajo razumeti njihovo vlogo v državi in družbi oziroma njihovo vlogo posredovanja med družbo in državo. A. Bibič (1997: 133-135) izpostavi štiri najpomembnejše funkcije političnih strank:

a) funkcija v volilnem procesu.

To je ena najpomembnejših funkcij političnih strank. Stranke sodelujejo pri določanju pravnih okvirov za volitve oziroma pri oblikovanju volilnih sistemov, ki so lahko proporcionalni, večinski ali mešani,⁴ ter posegajo v posamezne faze volilnega procesa. Volilni proces je tako pomemben zaradi dejstva, da si na podlagi volilnih rezultatov stranke razdelijo sedeže v parlamentu ter posledično lahko sodelujejo pri sestavi vladi oziroma pridejo do oblasti. Pomembna elementa volilnega procesa sta še proces selekcije kandidatov ter financiranje in izvedba volilne kampanje.

b) Rekrutacija in selekcija političnih in drugih elit.

Ta funkcija se nanaša na vlogo, ki jo imajo politične stranke pri izboru kandidatov za javne funkcije in druge politično pomembne položaje. Gre za selekcijo kandidatov za parlament, vlado in ministrstva oziroma celotno državno upravo, vojsko, sodstvo itd. Stranke lahko vplivajo na izbor personala tudi v gospodarstvu, kulturi, množičnih medijih, na univerzah, v diplomaciji in še kje. Na ta način lahko prihaja do nelegitimne penetracije političnih strank v civilno družbo, kar se označuje s pojmi, kot so patronaža, partitokracija, sistem plena, in je zaskrbljujoče v smislu demokratičnosti takega ravnanja.

⁴ V Sloveniji smo bili priča burnim polemikam okrog tega vprašanja, kar kaže na njegovo pomembnost.

c) Programska in socializacijska funkcija.

Oblikovanje programskih političnih ciljev je po Bibičevem mnenju ostala ena izmed bistvenih nalog političnih strank tudi v času, ko so tradicionalne ideološke delitve izgubile svoj pomen. Preizkušnjo časa bodo preživele tiste stranke, ki bodo bolj sposobne videti in opredeliti nove cilje, ki bodo presegali zgolj kratkoročne potrebe boja za oblast. Na programsko funkcijo političnih strank se navezuje njena socializacijska funkcija, ki se nanaša na oblikovanje politične volje ljudstva.

d) Funkcija oblikovanja in izvrševanja vladne oblasti in nadzora nad njo.

V parlamentarnih demokracijah stranke na podlagi volilnih glasov sodelujejo pri oblikovanju vlade, ki je lahko vlada ene stranke ali pa koalicija večih strank. Po mnenju nekaterih avtorjev je ključna funkcija stranke, da vlada in prevzame odgovornost za vladanje. Niso pa samo volilni glasovi odločilni pri oblikovanju vlade in kasneje vladanju, pomembna je sposobnost za oblikovanje kompromisov oziroma konsenza, predvsem pri postavljanju koalicijskih vlad, voditeljskih sposobnosti predsednika vlade, modrosti strankarskih in drugih političnih elit in drugo. Zelo pomembna pa je tudi kontrolna funkcija političnih strank, ki jo opravlja predvsem opozicija. Ta je s svojo kritiko, personalnimi in programskimi alternativami ena od temeljnih institucij parlamentarne demokracije. Nenazadnje pa so periodične volitve tisti institut, ki volivkam in volivcem omogočajo zamenjavo oblasti.

Druge funkcije političnih strank so še agregacija interesov civilne družbe in drugih interesov, integriranje in mobilizacija množice državljanov, oblikovanje in izvajanje kolektivnih ciljev družbe ter povezovanje med vladajočimi in vladanimi (Fink-Hafner, 2001:18).

Če se osredotočimo na razmerje med političnimi strankami in državno upravo oziroma na vpliv političnih strank na državno upravo, potem sta v tem kontekstu ključni dve funkciji političnih strank: rekrutacija in selekcija političnih elit (rekrutacija in selekcija članov strank oziroma njihovih simpatizerjev v državno upravo) ter funkcija oblikovanja in izvrševanja vladne oblasti.

Po zamenjavah na oblasti se tudi v demokratičnih sistemih dogaja, da pride do pomembnih kadrovskega zamenjav na pomembnih mestih političnega in upravnega

sistema. Na ta način se izrazi vloga strank kot instrumentov za prevzem ključnih družbenih položajev s strani strankarsko zaupnih kadrov (Fink-Hafner, 2001:18).

O vplivu političnih strank na državno upravo, formalnem in neformalnem, bo več govora v naslednjih poglavjih.

2.4 FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK

V zgodovini razvoja strank se je spreminjalo tudi financiranje strank. V začetnih obdobjih so se stranke financirale izključno iz privatnih sredstev, predvsem s strani bogatih in vplivnih posameznikov. Socialdemokratske stranke so prve uvedle članarino in druge prispevke, vendar je bilo to obdobje, ko stranke še niso bile priznane kot državotvorne institucije. S priznanjem strank kot institucionalnih dejavnikov demokratičnih političnih sistemov, ki so neločljivi elementi moderne množične demokracije ter razširjanjem njihovih funkcij, so se postopoma večali stroški njihovega delovanja, s tem pa tudi potreba zagotavljanja dela sredstev iz javnih (proračunskih) virov (Kranjc, 1994:83).

Danes je v razvitih demokracijah normalno, da se stranke sofinancirajo iz javnih sredstev, kar velja predvsem za parlamentarne stranke. V interesu teh strank je, da bi čim več javnih virov zadržale zase. Vodilne stranke torej pri zagotavljanju državnih virov nastopajo enotno in si med seboj porazdeljujejo državne vire (značilnost kartelnih strank) ter zagotavljajo svoj obstoj, hkrati pa drugim strankam preprečujejo dostop do omenjenih virov (vstop v parlament).

V razvitih večstrankarskih sistemih prevladujejo in tudi medsebojno konkurirajo trije viri financiranja strank:

- notranje strankarski viri: članarina, vpisnina, t.i. »strankarski davek« iz dohodka poslancev, članov vlad in javnih funkcionarjev, ki so zasedli funkcije po zaslugi stranke, delno samofinanciranje kandidatov na volitvah (predvsem v ZDA), dohodki iz prireditev in strankinih podjetij (tisk, publikacije).

- Prispevki (donacije) fizičnih in pravnih oseb (interesnih skupin, podjetij, pridruženih organizacij itd.). V nekaterih državah so za zbiranje denarja organizirana posebna združenja.

- Javna (proračunska) sredstva (Kranjc, 1994:84).

Splošna tendenca je, da so viri in načini financiranja strank vse bolj predmet zakonske regulacije, kar je tudi posledica ustavnega in pravnega položaja strank v političnih sistemih.

Zakon o političnih strankah v 21. členu določa, da stranka lahko pridobiva finančna sredstva iz:

- a) članarine;
- b) prispevkov zasebnikov, pravnih in fizičnih oseb;
- c) prihodov od premoženja;
- d) daril;
- e) volil;
- f) proračuna;
- g) dobička iz dohodka podjetja, katerega lastnik je (Zako o političnih strankah, Ur.l. RS, št.62/94).

Vendar pa zakon omejuje gospodarsko poslovanje strank s tem, ko določa, da podjetje v lasti stranke sme opravljati le kulturno oziroma založniško dejavnost ter da letni prihodki stranke iz premoženja in dobička podjetja ne smejo presegati 20 % vseh letnih prihodkov stranke. Zakon tudi prepoveduje pridobivanje sredstev iz prispevkov tujih zasebnikov, fizičnih in pravnih oseb, iz prihodkov od premoženja stranke iz tujine, iz volil in daril iz tujine oziroma vsakršno drugo pridobivanje sredstev ali opravljanje storitev za stranko iz tujine.

Za stranke so zelo pomembna sredstva, ki jih dobijo iz javnih virov oziroma iz proračuna. Tako zakon v 23. členu določa, da ima stranka, katere kandidatke oziroma kandidati so bili na zadnjih volitvah izvoljeni v državni zbor, pravico do sredstev iz proračuna glede na število dobljenih glasov, in sicer za vsak dobljen glas na volilnega upravičenca po 30 tolarjev, znesek pa se stranki dodeljuje mesečno. Politične stranke se financirajo še s strani lokalnih skupnosti, kjer stranka prav tako dobi mesečno po največ 30 tolarjev za vsak dobljeni glas na volitvah za občinski svet oziroma za župana. Strank pa ne smejo financirati državni organi, javna podjetja in zavodi, humanitarne organizacije, verske skupnosti ter gospodarske družbe, v katere je vložen javni kapital v višini najmanj 50 % (Ur.l. RS, št. 62/94).

Financiranje političnih strank je posebej urejeno še v Zakonu o volilni kampanji. Zakon ureja način financiranja volilne kampanje in finančne omejitve⁵ ter način javnega nadzora nad financiranjem volilne kampanje tako glede političnih strank kot tudi drugih organizatorjev volilne kampanje. Zakon političnim strankam oziroma organizatorjem volilne kampanje zagotavlja delno povrnitev stroškov v višini 60 tolarjev za dobljeni glas (Ur.l. RS, št. 62/94, Ur.l. RS, št. 17/97).

Za zakonitost finančnega poslovanja strank je zelo pomemben javni nadzor, zato Zakon o političnih strankah tudi določa, da mora biti finančno in materialno poslovanje stranke javno. Stranka mora zato državnemu zboru vsako leto predložiti finančno poročilo o poslovanju stranke za preteklo leto.

2.5 RAZVOJ STRANK V SLOVENIJI

Na Slovenskem so prve stranke nastale ob koncu 19. stoletja in so delovale kot predstavnice dveh velikih blokov in enega manjšega: klerikalnega in liberalnega ter socialističnega. Prva politična stranka se je formirala leta 1892, in sicer Katoliška narodna stranka, ki se je leta 1905 preimenovala v Slovensko ljudsko stranko. Leta 1894 je bila ustanovljena Narodna napredna stranka liberalcev ter dve leti kasneje še Jugoslovanska socialdemokratska stranka. Po drugi svetovni vojni so bile stranke postopno prepovedane, nadomestile pa so jih družbeno-politične organizacije na čelu z Zvezo komunistov kot vodilno politično silo.

Monopolni položaj družbenopolitičnih organizacij je bil odpravljen z amandmaji k ustavi SR Slovenije oktobra leta 1989. Formalno je bil takrat torej dovoljen politični pluralizem oziroma svoboda ustanavljanja političnih organizacij. Demokratizacija slovenskega političnega življenja je dosegla vrhunec s prvimi povojnimi demokratičnimi volitvami leta 1990. Na volitvah je zmagala koalicija DEMOS (Slovenska demokratična zveza, Slovenski krščanski demokrati in Socialdemokratska zveza Slovenije), katere temeljni programski dokument je predstavljala Majniška deklaracija iz leta 1989. DEMOS se je zavzemal predvsem za suverenost države, parlamentarno demokracijo in spoštovanje človekovih pravic in svoboščin. Volitve pa so pomenile tudi konec 45-letnega monopola Zveze komunistov. Konec osemdesetih let so se oblikovale nove

⁵ Za volitve poslancev državnega zbora sme organizator porabiti največ po 60 tolarjev na volilnega

politične stranke, ki so večinoma izšle iz civilne družbe, hkrati pa so se stare družbenopolitične organizacije, torej Zveza komunistov, Socialistična zveza delovnega ljudstva – SZDL in Zveza socialistične mladine Slovenije – ZSMS, preoblikovale v nove politične stranke (Lukšič, 2001; Krašovec, 2000:23).

Razvoj demokratičnega strankarskega sistema v Sloveniji je bil tesno povezan z dvema glavnima procesoma politične modernizacije, ki sta potekala konec osemdesetih in v začetku devedesetih let. Najprej s postopnim procesom liberalizacije in kasneje demokratizacije. Oba procesa sta bila posledica družbenih in političnih bojev med staro slovensko politično elito in pojavljajočo se civilno družbo, iz katere so izšle nove opozicijske stranke (Fink-Hafner, 1997:135).

Za pojasnitev nastanka oziroma razvoja političnih strank na Slovenskem lahko po mnenju Fink-Hafnerjeve (1997:141,142) uporabimo tri pristope oziroma teorije, ki smo jih podrobneje predstavili že v poglavju o nastanku in razvoju strank na splošni ravni. Te teorije se med seboj prepletajo in dopolnjujejo.

- a) Modernizacijska teorija. Slovenija je ob koncu osemdesetih let še kot članica jugoslovanske federacije dosegla visoko raven razvitosti trga in pojava večstrankarstva, kar je postalo predpostavka za nadaljni strankarski in politični razvoj.
- b) Teorija krize. V povojnem obdobju so se v takratni Jugoslaviji pojavljale ciklične krize. Ena največjih kriz je nastopila po Titovi smrti, saj je začel takratni politični sistem izgubljati podporo. Začel se je proces delegitimacije ter prvi začetki organiziranja političnih strank v Sloveniji.
- c) Institucionalna teorija. Po prvih parlamentarnih volitvah leta 1990 so se uspešnejše politične stranke znašle v parlamentu. Stranke so se financirale iz proračuna, imele pa so tudi podporo v parlamentarni in vladni administraciji.

Po osamosvojitvi so politične stranke začele s pripravo programov, ki so imeli kar nekaj skupnih točk: spoštovanje človekovih pravic, podpora parlamentarni demokraciji, politični pluralizem, socialna varnost in država blaginje, vključitev v mednarodno skupnost, tržna ekonomija ter ekologija.

2.6 SLOVENSKE POLITIČNE STRANKE TER ZAKONODAJA O NJIH

V Sloveniji neposredno delovanje političnih strank ureja Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 62/94, 13/98-odločba US, 1/99, 24/99-odločba US, 70/2000) ter Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah (Ur.l. RS, št. 51/2002).

Zakon o političnih strankah določa, da stranko lahko ustanovi najmanj 200 polnoletnih državljanek in državljanov Republike Slovenije, ki podpišejo izjavo o ustanovitvi stranke. Stranka postane pravna oseba z dnem vpisa v register in začne delovati v skladu z zakoni in drugimi predpisi. Register strank vodi Ministrstvo za notranje zadeve. Članica oziroma član politične stranke je lahko vsaka polnoletna oseba, ki pravilno izpolni in podpiše pristopno izjavo ter plača članarino. Članstvo je prostovoljno in individualno. Večinoma se stranke držijo pravila, po katerem nihče ne more biti član več strank.

V skladu z zakonom v Sloveniji ne sme delovati stranka, ki ima sedež v tujini. Stranka ne sme delovati v gospodarskih družbah, v zavodih in drugih organizacijah ter v državnih organih. Poleg tega ne sme delovati niti kot vojaško ali kot oboroženo združenje niti ne sme delovati stranka, ki propagira nasilje, rušenje ustavne ureditve ali zahteva odcepitev kakšnega dela Slovenije.

Zakon zahteva, da ima stranka statut in program, s katerima zagotavlja demokratično delovanje v okviru ustave in zakonov Republike Slovenije.

V Sloveniji je bilo dne 12.3.2003 registriranih 38 političnih strank (<http://www.mnz.si/si/urupnot.php?men=menu/M1324.inc&tekst=Seznam%20političnih%20strank&dat=upl/urupnot/stranke.htm>). Po državnozborskih volitvah leta 2000 zasedajo mesta poslank in poslancev v Državnem zboru člani osmih strank. Največ mandatov (34) ima Liberalna demokracija Slovenije, sledijo Socialdemokratska stranka Slovenije (14 mandatov), Združena lista socialnih demokratov (11 mandatov), Slovenska ljudska stranka (9 mandatov), Nova Slovenija (8 mandatov) ter Stranka mladih Slovenije, Slovenska nacionalna stranka in Demokratična stranka upokojujencev Sloveije s po 4 mandati. Koalicijsko vlado pa sestavljajo LDS, ZLSD, SLS in DeSUS.

Po mnenju Fink-Hafnerjeve (2001:185,186) bi lahko bistvene značilnosti osrednjih slovenskih parlamentarnih strank devetdesetih opisali na naslednji način: »tesne

vezi z državo, klientelizem, prevlada osebnih omrežij in sorazmerno šibke vezi med strankami in njihovimi volivci«. Glede na financiranje iz proračuna in podporo parlamentarne administracije ter glede na sistem političnega odločanja se vse bolj kažejo tudi prvine kartelne vrste strank, se pravi, da so stranke postale del države.

3 UPRAVA

Ker se bomo v nadaljevanju posvetili delovanju in ureditvi državne uprave ter razmerju med političnimi strankami in državno upravo, je potrebno najprej opredeliti pojma uprava in upravljanje. Vendar pa lahko že na tem mestu povemo, da je državna uprava glede na upravo ožji pojem, torej je za razumevanje državne uprave potrebno poznavanje temeljnih značilnosti uprave kot širšega oziroma splošnejšega pojma.

Človek je v najrazličnejših položajih, odnosih in vlogah tesno povezan z upravo in upravljanjem. Z upravo se srečujemo na vsakem koraku, saj le-to lahko štejemo kot enega tistih družbenih elementov, ki s svojim vplivom sega na vsa področja človekovega organiziranega delovanja. Uprava je torej tista nepogrešljiva sestavina modernega življenja, s katero se ljudje soočamo kot posamezniki, državljani ali pa kot člani oziroma pripadniki različnih organizacij in skupnosti. Prav zaradi tega lahko upravo štejemo kot pomemben dejavnik pri vsestranskem razvoju družbe. V vsakem primeru pa je potrebno upravo obravnavati tudi kot strokovno zadevo, proučevanje uprave mora biti predmet znanstvenih raziskav in strokovnih pristopov. Kot pri vsakem znanstvenem proučevanju se tudi pri vprašanju uprave in upravljanja pojavljajo različne opredelitve oziroma interpretacije naštetih pojmov (Rakočevič:1994:7,8).

Pri vsakdanji rabi pojmov kot sta uprava in upravljanje, ljudje upravo največkrat razumejo kot nek organ oziroma skup organov (običajno vodstveni), ki pa je zunaj temeljne dejavnosti organizacije oziroma je zunaj tistega koristnega, ustvarjalnega in produktivnega dela. Rakočevič (1994:10) ugotavlja, da se upravo enači z delom, ki se opravlja po raznih pisarnah in uradih ter se o njej govori kot o birokraciji, administraciji in uradništvu. Vsi ti izrazi imajo pri ljudeh praviloma negativno konotacijo, na upravo se gleda kot na nekaj neučinkovitega, togega, neprijaznega in največkrat predragega.

Izhodišče pravno-političnih zamisli pri opredeljevanju teoretičnega pojma uprave je načelo delitve oblasti, ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od funkcij

državne oblasti. V teoriji oziroma s teoretičnega vidika sta uprava in upravljanje celostna pojma, ki zajemata najmanj dva osnovna pomena. Prvi zajema upravljanje s stvarmi, torej opravljanje dejavnosti tehnološke regulacije delovnega procesa na podlagi specializiranih izkušenj in znanja (npr. industrijska proizvodnja), drugi zajema upravljanje z ljudmi, torej opravljanje avtoritativnih dejavnosti s pomočjo politične oblasti in (pri)sile (Brezovšek, 1996:998).

Večina avtorjev opozarja tudi na različno uporabo pojma uprava. Gre za označevanje uprave v organizacijskem smislu, pri čemer imamo v mislih označevanje določene organizacije ali organov (občinska uprava, uprava podjetja) ali pa konkretnih organizacijskih oblik posameznih organov oziroma organizacij (npr. geodetska uprava) na eni strani ter označevanje uprave v funkcionalnem smislu, pri čemer gre za označevanje določene dejavnosti oziroma delovanja. Za upravo v funkcionalnem smislu pa se uporablja tudi izraz upravljanje.

Pomemben prispevek k proučevanju uprave je dal F. Bučar, ki upravi tudi pripisuje dvojen pomen. Bučar (1969:15) tako ločuje med upravo v organizacijskem smislu oziroma formalno upravo, pri kateri gre za celokupnost fizičnih ali pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja organsko utrjen sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti, od uprave v materialnem smislu oziroma funkcionalnem smislu, pri kateri je mišljen proces sprejemanja odločitev oziroma odločanje kot posebna dejavnost. Na področju upravljanja Bučar loči med upravljanjem kot družbenim procesom, ta naj bi vključeval odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih, od upravljanja s stvarmi, kjer gre za neposredno vplivanje na fizični svet. In čeprav nekateri upravo pojmujejo le kot tisti del upravljanja, ki se nanaša na odločanje o sredstvih, Bučar meni, da je uprava tudi politična, torej sodeluje tudi pri odločanju o ciljih. Z drugimi besedami, upravo ni mogoče pojmovati samo kot sredstvo za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi pri odločanju o ciljih, to pa opredeljuje njeno političnost.

Pri odločanju gre vedno za nek izbor med različnimi potrebami in izbiro med različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb. Pri tem je zelo pomembna strokovna pomoč, upravljanje torej potrebuje posebno strokovno znanje za lažje odločanje. Te

dejavnosti, ki so strokovne in se jih šteje za pomožne dejavnosti, Bučar imenuje strokovno tehnična uprava.

Uprava je dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja. Uprava sama zase sploh ne more obstajati oziroma sama zase ne bi imela nobenega smisla, po svojem bistvu je vezana na obstoj določene druge organizirane dejavnosti. Uprava je pogoj vsake organizirane dejavnosti in obratno, brez organizirane dejavnosti tudi uprava ne obstaja. Upravo lahko zato razumemo kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti (Rakočevič, 1994:19). V literaturi obstaja ogromno definicij in opredelitev uprave, ki so ponavadi zelo obširne in je iz njih težko izluščiti bistvo. Rakočevič predlaga, da je smotrno opredeliti bistvo uprave v tolikšni meri, da bi jo lahko obravnavali in preučevali kot neko zaokroženo celoto. Opredelitev naj bi bila poizkus strnitve tistih bistvenih elementov, ki se pri upravi pretežno pojavljajo in so zanjo značilni. Bistvene značilnosti uprave (Rakočevič, 1994:26-27) so torej:

- a) uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni soodvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. Uprava torej dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.
- b) Pri upravni dejavnosti ne gre za neposredno uresničevanje postavljenih ciljev. V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, koordiniranja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti in aktivnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo sprejeti cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost, to je zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. Z opravljanjem teh dejavnosti je uprava vključena v proces odločanja.
- c) Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Upravne dejavnosti so samo del celotne dejavnosti upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem so to nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in katerim je uprava za svoje delovanje odgovorna. Za upravo se štejejo tiste dejavnosti, ki so lastne samo njej.
- d) Za upravo se ne šteje različnih pomožnih-tehničnih in drugih manipulativnih dejavnosti (npr. pisarniško poslovanje), ki so sicer nujno potrebne, ker omogočajo tako temeljno kot tudi upravno dejavnost.

e) Uprava je posebna strokovna dejavnost. Za upravo veljajo tehnična pravila, ki izhajajo iz njenega strokovnega značaja. Tehnična pravila temeljijo na strokovnih spoznanjih, kako je treba neko zadevo opraviti, da bi dosegli zaželen učinek. Uprava ima zato tudi profesionalni značaj in tisti, ki opravlja upravne dejavnosti, mora imeti ustrezna znanja.

Uprava mora biti vselej prilagojena organizaciji, v kateri opravlja svoje funkcije. Če torej govorimo o državni upravi, ki je kot smo rekli ožji pojem od uprave, potem mora biti državna uprava prilagojena državi.

3.1 JAVNA UPRAVA

Javna uprava je uprava o javnih zadevah. V materialnem smislu pomeni proces odločanja o javnih zadevah, v formalnem smislu pa je javna uprava sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah oziroma o uresničevanju družbenih koristi. Gre za ugotavljanje potreb družbe po določenih dobrinah, ki lahko zadovoljijo te potrebe, za proizvodnjo takih dobrin in za razpolaganje z njimi. Javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti (Bučar, 1969:39,40).

Z javno upravo se srečujemo v državnih organizacijah, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge. To so organizacije, ki zagotavljajo dobrine, ki so za obstoj in razvoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov niti s pomočjo organizacij oziroma podjetij, ki delujejo po gospodarskem načelu tržnih zakonitosti. Iz tega sledi, da takšne naloge lahko opravljajo le državne organizacije ali pa organizacije, ki so oprte na državo. V okviru javne uprave se torej opravljajo dejavnosti, ki jih na tržni način sploh ni mogoče opravljati ali pa jih ni mogoče za družbo zadovoljivo opravljati, so pa za obstoj in razvoj družbe neobhodno potrebne (Šmidovnik, 1985:132).

Če torej obstajajo naloge oziroma dejavnosti za zagotavljanje družbeno potrebnih dobrin, se zastavlja vprašanje, katere so te naloge oziroma dobrine, ki zaradi svoje pomembnosti ne smejo biti prepuščene le posameznikom oziroma tržno usmerjenim organizacijam. Opredelitev teh dejavnosti je težavna, saj je odvisna od odločitve sleherne družbe, njenega vrednostnega sistema ter stopnje razvoja, kako oziroma proizvodnjo

katerih dobrin bo dodelila posameznikom in trgu na eni strani ter javnemu sektorju na drugi strani. To je seveda odvisno od stopnje razvitosti socialne države. Na eni strani imamo na primer Združene države Amerike, kjer so tržnemu gospodarstvu prepuščene zdravstvene storitve, življenjsko zavarovanje ter v veliki meri tudi šolstvo oziroma izobraževanje. Na drugi strani pa imamo na primer skandinavske države, kjer država svojim državljanom zagotavlja širok spekter storitev. Vendar pa se na tem mestu ne bomo podrobneje spuščali v različne koncepte držav na področju zagotavljanja javnih storitev in dobrin. Bučar (1966:45,46) navaja naslednje razloge, zakaj je potrebno omejevanje tržnih odnosov na določenih področjih oziroma definira dobrine, ki naj bi jih zagotavljala javna uprava:

- a) določene dobrine morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na njihov materialni ali socialni status (na primer osnovna izobrazba, osnovno zdravstveno varstvo, pravna varnost, osebna in premoženjska varnost itd.);
- b) nekatere dobrine je potrebno posameznikom zaradi splošnega družbenega interesa celo vsiliti (obvezno zdravljenje, cepljenje proti nalezljivim boleznim, obiskovanje osnovne šole...). Nekatere storitve, ki se izvajajo na prisilen način, naj bi bile celo v korist samih prejemnikov (zdravljenje od alkoholizma), druge pa so v korist družbi kot celoti (npr. detencija družbi nevarnih oseb);
- c) nekatere dobrine so take, da jih posameznik sam ne more kupiti in niso namenjene samo enemu porabniku (npr. splošna varnost, izsledki znanosti);
- d) pri nekaterih dobrinah je nemogoča tržna menjava, ker ni mogoče ugotavljati posameznega uporabnika (ceste, parki, trgi), na razpolago morajo biti vsem ob enakih pogojih;
- e) na nekaterih področjih delovanje tržnih zakonitosti sploh ne more priti do izraza, ker je v monopolnem položaju ali proizvajalec ali potrošnik ali oba (različne komunalne storitve);
- f) na nekaterih področjih ne gre za posamične storitve ali proizvode, ki bi se menjavali v tržnem procesu, ampak gre za kontinuirano delovanje, ki mora biti v prid vsem (najbolj tipičen primer, ki je tudi v kontekstu naše naloge, je delovanje državne uprave).

3.1.1 Obseg javne uprave in njene naloge

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij:

- a) Državna uprava. Državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi.
- b) Lokalna samouprava. Lokalna samouprava je lokalni teritorialni upravni sistem, ki temelji neposredno na lokalni skupnosti. Gre torej za lokalni način upravljanja o družbenih zadevah.
- c) Javne službe. To so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave.
- d) Javni sektor. Javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja (Haček, 2001:29).

Pojem javne uprave sicer obsega vse fizične in pravne osebe, ki kjerkoli in na katerikoli način odločajo, kaj so družbene koristi, katere družbene koristi je treba zadostiti in na kakšen način, ter tiste osebe, ki so sposobne svoje odločitve tudi uveljaviti.

Sodobna javna uprava opravlja številne naloge. Šmidovnik (185:135-140) jih razdeli na štiri kategorije:

- a) Policijske naloge. So najbolj tipične oblastne naloge državne uprave. Bistvo policijskih nalog je nadzor nad ravnanjem državljanov in organizacij, predvsem z vidika skladnosti njihovega ravnanja z ustavno-pravnim redom države. S policijskimi nalogami se zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi na področju upravnih notranjih zadev, urbanizma itd.
- b) Javne službe. To so dejavnosti storitvene oziroma proizvodne dejavnosti iz okvira javne uprave. Med javne službe štejemo družbene dejavnosti, dejavnosti materialne, infrastrukturne in strokovne operativne narave v državni upravi.
- c) Pospeševalne, intervencijske in razvojne naloge. Gre za naloge, ki so usmerjene v tržni sektor. Sodobna država vedno bolj, posredno ali neposredno, posega na različna področja družbenega življenja. Tako država z različnimi (de)stimulacijami poskuša vzpodbuditi razvoj različnih gospodarskih panog zaradi splošnega razvoja in blaginje. Nujna sta torej prisotnost in posredovanje državnega intervencionizma.

- d) Skrb za obstoj sistema. Preko teh nalog država zagotavlja delovanje družbenega in ustavnega sistema. K tem nalogam prištevamo delovanje policije, vojske, pravosodja, sistema vzgoje in izobraževanja ter druge naloge, ki so povezane z obstojem sistema javne uprave.

3.2 DRŽAVNA UPRAVA

Začetki državne uprave v sodobnem smislu, se pravi v smislu profesionalne, šolane in stalne uprave, so bili postavljeni v absolutistični državi 17. oziroma 18. stoletja. Izhodišče za nastanek državne uprave je bila Montesquiejeva ideja o trojni delitvi državne oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno (upravno) oblast. Šele ko se je ta ideja uveljavila v prvih ustavah, so bili izpolnjeni pogoji za postavitve državne uprave kot posebnega državnopravnega subjekta. Ta uprava v zametkih se je sprva imenovala policija,⁶ vendar je imela širši pomen od današnjega pojmovanja policije. Ukvarjala se je z vsemi upravnimi zadevami oziroma je bila strokovni aparat, ki je deloval po navodilih absolutističnega vladarja, saj takrat še ni bilo zakonov in drugih državnih predpisov. (Šmidovnik, 1985:16).

Kot je bilo že omenjeno, je državna uprava ožji pojem tako od uprave kot od javne uprave, zato vse, kar na splošno velja za upravo in javno upravo, velja tudi za državno upravo. Značilnosti državne uprave lahko izvirajo samo iz značilnosti državne ureditve. Državna uprava je sestavni del državne organizacije, torej države, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene. Uprava mora biti vselej prilagojena organizaciji, v kateri opravlja svoje funkcije. Če torej govorimo o državni upravi, potem mora biti državna uprava prilagojena državi.

Država, kot najbolj splošna družbena organizacija, je odgovorna, da se uresničujejo vse tiste naloge, od katerih je odvisen normalen obstoj in razvoj družbe, ne glede na to, kdo jih neposredno izvršuje. Država mora poskrbeti, da se določene naloge izvršujejo v splošnem interesu. Za klasično državo so bile značilne predvsem oblastvene funkcije, ki jih je izvajala s svojimi organi, za moderno državo pa je značilno opravljanje velikega števila nalog, ki nimajo oblastvenega značaja. Nekatere naloge sodobna država upravlja preko državne uprave, za druge pa je ustanovila posebne organizacije (javne

službe ali javna podjetja), ki so tesno povezane z državnim aparatom. Državna uprava se torej v razviti, demokratični državi ne more več pojavljati samo kot instrument oblasti, ampak opravlja tudi neoblastvene naloge, čeprav se veliko nalog lahko zagotovi samo prisilno oziroma z grožnjo uporabe sile (Rakočević, 1994:156-157).

3.2.1 Funkcije državne uprave

V literaturi naletimo na različne pristope pri obravnavanju pojma državna uprava in njenih funkcij. R. Godec (1993:65-75) predstavi novejši pristop k obravnavanju funkcij državne uprave, po katerem je možno vse funkcije zreducirati na tri bistvene. Te funkcije so eksekutivna, kurativna in servisna.

Eksekutivna funkcija zajema izvajanje politike in izvrševanje abstraktnih pravnih norm v najširšem pomenu besede, vključno s splošno skrbjo za uveljavljanje pravnih predpisov. To pomeni, da gre tako za dograjevanje pravnega reda na podlagi že izdanih originarnih norm, kot za skrb, da se ta pravni red dejansko realizira v družbenem življenju. V to področje tako sodi izdajanje izvršilnih predpisov kot splošnih upravnih aktov, odločanje o upravnih stvareh in upravno nadzorstvo.

Bistven element kurativne funkcije je neprestana skrb za določeno področje. Upravni organi so dolžni, da spremljajo stanje na področjih, za katera so ustanovljeni in dajejo pobude za reševanje vprašanj ter problemov na teh področjih. Dolžni so delovati samostojno, če so za to pristojni, ali pa dati iniciativo drugim. Kurativna funkcija torej obsega vse tisto, s čimer se uveljavlja odgovornost na področju, za katerega je državni organ ustanovljen. Ta funkcija je povezana s samim pojmom upravnega delovanja, ki je po svojem bistvu trajno, iniciativno in sistematično.

Servisna funkcija zajema tiste naloge, ki jih upravni organi opravljajo za predstavniške organe in vlado. Pri teh nalogah gre predvsem za najrazličnejše strokovne naloge, k njim sodi tudi priprava abstraktnih pravnih aktov, zlasti zakonov in predpisov, ki jih izdaja vlada. Sem spada tudi opravljanje vsakovrstnih drugih opravil, ki so potrebna za učinkovito delovanje zakonodajnega in izvršilnega organa.

⁶ Veda, ki se je ukvarjala s proučevanjem policije, se je imenovala veda o policiji oziroma kameralistika. Njen najbolj znan predstavnik je bil dunajski profesor Sonnenfels.

3.2.2 Organizacija državne uprave

Državno upravo v organizacijskem smislu sestavlja sistem organov, ki opravljajo določene državne upravne dejavnosti oziroma funkcije. Vsaka država ima različne vrste državnih organov, s katerimi uresničuje svoje naloge in cilje. Ti organi naj bi bili prilagojeni različnim vrstam državnih funkcij. Po funkcijah, ki jih opravljajo, ločujemo predvsem tri vrste državnih organov: zakonodajne, sodne in upravne. Vendar pa se v teoriji in praksi tem trem pridružuje še četrta, političnoizvršilna oziroma vladna funkcija države.

S pojmom upravnega organa v praksi označujemo samo tiste organe javne uprave, ki sprejemajo odločitve, ki so potrebne v nadaljnjem procesu izvajanja odločitev predstavnškega organa. Za pojem upravnega organa je bistveno, da ga imenuje predstavniški organ, da deluje pa njegovih smernicah in da sprejema odločitve za izvajanje odločitev predstavnškega organa (Rakočevič, 1994:181-182).

3.2.2.1 Ustanavljanje upravnih organov

Pristojnost za ustanavljanje upravnih organov imajo navadno predstavniški organi. Upravne organe ponavadi ustanavljajo s svojimi akti, praviloma z zakoni. Pomembno vlogo pri ustanavljanju upravnih organov imajo tudi izvršilni organi oziroma vlada. Običajno se prav na predlog vlade ustanovi ali odpravi določen upravni organ oziroma se oblikuje celotna organizacija upravnih organov v državi.

V teoriji in praksi obstaja več načel, ki služijo kot podlaga za ustanavljanje upravnih organov. Prevladujoče načelo, ki se uporablja za ustanavljanje upravnih organov, je t.i. resorno načelo. Obstajata pa še funkcionalno in teritorialno načelo. Rakočevič (1994:182-184) takole opredeli omenjena tri načela.

- a) Po resornem načelu se upravni organi oblikujejo glede na vrsto dela, ki naj ga opravljajo, in sicer tako, da se ustanovi en upravni organ za eno ali več upravnih panog (resor) ali pa le za skupino sorodnih zadev iz istega področja. Resorna organiziranost pomeni tudi to, da so vsi organi, ki delujejo na določenem področju, na nek način med seboj povezani. Pomembna je usklajenost resorne organizacije upravnih organov, da ne prihaja do poseganja enega področja na drugo delavno

področje. Vendarle pa je potrebno usklajevanje med posameznimi delavnimi področji, kar je običajno pristojnost predsednika vlade.

- b) Funkcionalno načelo za oblikovanje upravnih organov pomeni, da se posamezen upravni organ ustanovi za opravljanje določene upravne funkcije in opravlja to funkcijo za različna področja (primer so nekatere inšpekcijske službe).
- c) Po teritorialnem načelu se upravni organi ustanovijo za določeno območje. Tak upravni organ opravlja določene upravne zadeve iz različnih področij, ampak samo za določeno območje (primer so krajevni uradi).

3.2.2.2 Vrste upravnih organov

Upravni organi se delijo po različnih kriterijih. Najbolj običajna je delitev na centralne in lokalne organe, pri čemer centralni delujejo na celotnem teritoriju države, lokalni pa samo na lokalni ravni.

Naslednja delitev je glede na stopnjo samostojnosti. Poznamo samostojne upravne organe in organe v sestavi oziroma organe pod nadzorstvom. Na določenem upravnem področju je ponavadi samostojen samo en upravni organ (najvišji resorni organ, npr. ministrstvo), ki opravlja vse funkcije. Posebni upravni organ v sestavi samostojnega upravnega organa se ustanovi za posebne, specializirane namene. Običajno so to uprave, uradi, direkcije, zavodi, inšpektorati, agencije...

Nadaljnja delitev med upravnimi organi obstaja glede na sestavo in način vodenja in odločanja. Ločimo individualno vodene organe in kolegijske organe. Na čelu individualnega organa je predstojnik (npr. minister), ki vodi delo takega organa in zanj tudi odgovarja, pri kolegijem organu pa gre za organ, ki je sestavljen iz večjega števila oseb, ki enakopravno sprejemajo odločitve (npr. vlada) (Rakočevič, 1994:184-188).

3.2.3 Slovenska ureditev državne uprave

Slovenska ustavna ureditev temelji na parlamentarni obliki državne oblasti. Ta izhaja iz delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Državna uprava je ena od funkcij države, ki jo v skladu s trialistično teorijo delitve oblasti štejemo kot del izvršilne funkcije, od katere zgornji, politični del predstavlja vlada, spodnji, strokovni del pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone.

Slovenska ustava v treh členih omenja upravo, vendar celotno organizacijo in funkcije državne uprave prepušča zakonu. V 120. členu ustava določa, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov ter da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Na področju organizacije uprave ustava določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva (121. člen), z zakonom pa lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Pomemben je 122. člen, ki pravi, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. To predstavlja pomemben element demokratizacije in dostopnosti državnih služb (Grad, 1996:163-164).

Po Zakonu o državni upravi (Ur.l. RS, št. 52/2002) državna uprava kot del izvršilne oblasti izvršuje upravne naloge. Državna uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Zakon opredeljuje tudi, da uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke, da mora biti politično nevtralna ter da mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam.

Zakon določa kot državne upravne organe ministrstva, organe v njihovi sestavi in upravne enote. Pristojnost ustanavljanja, preoblikovanja in ukinjanja organov v sestavi ministrstva zakon prepušča vladi. Zakon uvaja nov koncept vodenja ministrstva z jasno ločnico med politično in upravno-managersko strukturo (minister in državni sekretar kot politika, generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi kot upravni managerji). Uveljavlja se tudi krepitev hierarhične linije med upravnimi enotami in ministrstvom za notranje zadeve oziroma koordinacijske vloge tega ministrstva na področju organizacije, kadrov in materialnih sredstev za delo upravnih enot.

3.2.3.1 Vlada

Vlada Republike Slovenije je organ izvršilne oblasti in hkrati najvišji organ državne uprave. Funkcija vlade je torej dvojna: opravlja politično izvršilno in upravno

funkcijo. Politična izvršilna funkcija pomeni predvsem izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, in izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih državni zbor sprejema. Tako v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Kot najvišji organ državne uprave pa izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za razvoj države in urejenost razmer na vseh področjih v pristojnosti države. Državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi določa načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja v pristojnosti države.

Vlada Republike Slovenije kot najvišji organ državne uprave ima v skladu z ustavo in zakonom o vladi (Ur.l. RS, št. 4/1993) naslednje pristojnosti:

- a) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države;
- b) izdaja izvršilne predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne in organizacijske ukrepe, da bi zagotovila razvoj države in urejenost razmer na vseh področjih delovanja vlade;
- c) državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja;
- d) skrbi za izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor, ter za celotno delovanje državne uprave;
- e) uresničuje pravice in dolžnosti, ki se nanašajo na RS kot ustanoviteljico zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij;
- f) upravlja nepremičnine in drugo premoženje RS, razen če glede posameznih nepremičnin ni s posebnim zakonom drugače določeno;
- g) pripravlja proračunski memorandum, v katerem so predstavljeni temeljni cilji in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike;
- h) sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade, ministrstev in celotne državne uprave;
- i) zastopa RS kot pravno osebo, če s posameznimi zakoni ni drugače določeno.

3.2.3.2 Ministrstva

Struktura slovenske uprave temelji na ministrstvih, ki jim je neposredno z ustavo dodeljena upravna funkcija. Ustava določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva (121. člen). Ministrstva so organizirana za posamezno upravno področje ali več področij skupaj. Na ta način je v Sloveniji uveljavljen resorski princip organiziranja ministrstev. Upravne naloge pa poleg ministrstev opravljajo še organi v njihovi sestavi in upravne enote. Znotraj posameznih ministrstev se za izvrševanje posameznih nalog z določenega področja ustanovijo upravni organi ali upravne organizacije (organi v sestavi). Med prve sodijo uprave, uradi in inšpektorati, med slednje pa direkcije in agencije. Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno.

Na čelu ministrstev so ministri, ki imajo dvojno vlogo. Po eni strani so člani vlade kot kolegijskega organa, ki je hkrati tudi političen organ, po drugi strani pa vodijo in predstavljajo ministrstva, njihove organe v sestavi ter nadzorujejo njihovo delo. Zato je tudi njihova odgovornost dvojna. Vsak minister namreč odgovarja za delo vlade kot celote (kolektivna odgovornost), hkrati pa je minister odgovoren za lastno vodenje ministrstva kot tudi za delo vseh svojih podrejenih (individualna odgovornost). Za svoje delo odgovarja parlamentu, ki mu skozi institut interpelacije lahko odvzame funkcijo. Tudi naša ureditev pozna nezdružljivost funkcije ministra z drugimi funkcijami določenimi z zakonom (funkcije v državnih organih, lokalnih skupnostih, sodiščih...). Člani vlade tudi ne morejo biti hkrati člani parlamenta oziroma poslanci. Če je bil minister pred tem poslanec, lahko po prenehanju funkcije v vladi znova opravlja funkcijo poslanca.

Po novem zakonu o državni upravi, ki je stopil v veljavo 29.6.2002, se lahko v ministrstvu imenuje največ ena državna sekretarka oziroma državni sekretar. Državni sekretar ima status funkcionarja in nudi ministru strokovno pomoč pri opravljanju njegove funkcije. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra, ki vodi ministrstvo. Državnemu sekretarju preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra.

3.2.3.3 Teritorialna organizacija državne uprave

Slovenija je uveljavila dekoncentriran model teritorialne organiziranosti državne uprave v nasprotju s številnimi državami, ki imajo uveljavljen decentraliziran model. Državna uprave se poleg centralne ravni ne izvaja še na ravni ožjih teritorialnih enot (pokrajin), temveč se izvaja preko upravnih enot, ki so le izpostave centralne državne uprave na lokalni ravni.

V Sloveniji, za razliko od večine evropskih držav, zaenkrat (še) nimamo pokrajin, kot vmesne ravni med državo in občinami. Osnovna konstrukcija javne uprave v sodobnih državah temelji na štirih ravneh državne in lokalne organizacije, ki predstavljajo štiri subjekte države in lokalne samouprave in so nosilci celotne javne uprave. Prva raven je raven države, ki predstavlja območje države. Druga raven so evropske regije, ki so relativno nova teritorialna tvorba v sodobni državi. Regija je zemljepisni pojem, obenem pa je tudi pojem za oblastveno enoto oziroma za javnopravni subjekt. Evropska skupnost naj ne bi bila le Evropa držav, ampak tudi Evropa regij, ki bi izvajala tudi regionalno politiko. Tretja raven je raven pokrajin. Pokrajina je teritorialna enota, ki je v večini držav tudi pravno institucionalizirana in ima ponavadi dvojno naravo. Je širša lokalna samoupravna skupnost, obenem pa je tudi državna teritorialna enota. Opravlja lokalne naloge širšega pomena, ki presegajo zmogljivost občin, po drugi strani pa je tudi prostor za opravljanje velikega števila državnih služb, za katere je bolj smiselno, da so organizirane na ravni pokrajine. Četrta raven je raven občine, ki je najožja lokalna samoupravna skupnost za opravljanje nalog lokalnega javnega pomena (Šmidovnik, 1994:755-757).

Kot rečeno, imamo v Sloveniji samo dve institucionalizirani upravni ravni, državo in občino. V širše lokalne samoupravne skupnosti oziroma v pokrajine pa se lahko občine povezujejo prostovoljno, vendar bo za dejansko uvedbo pokrajin najbrž potrebna sprememba ustave. Slovenija tako ostaja relativno centralizirana, saj državna in lokalna samouprava delujeta vsaka po svojih principih. Državna uprava se torej poleg centralne ravni ne izvaja še na ravni ožjih teritorialnih enot (pokrajin), temveč se izvaja preko upravnih enot, ki so le izpostave centralne državne uprave na lokalni ravni. Slovenska ureditev ni šla v smeri decentralizacije, ampak v smeri centralizacije. Med državo in lokalno samoupravo ni povezovanja, temveč strogo ločevanje. Upravna ureditev

Slovenije je zato dvotirna, čemur se zaradi racionalnosti in politične usteznosti v sodobnih državah skušajo izogibati.

Upravna enota se organizira za območje ene ali več lokalnih skupnosti, pri čemer je njihovo delovno področje enako delovnemu področju ministrstev, katerih naloge se izvajajo preko upravnih enot. Temeljna pristojnost upravnih enot po zakonu o državni upravi je, da odločajo na prvi stopnji o upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Poleg tega pa izvajajo funkcijo nadzorstva nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti pri izvajanju njihovih originarnih pristojnosti ter nalog, ki jih je država prenesla nanje.

Upravno enoto vodi načelnik, ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Načelnik predstavlja upravno enoto, koordinira delo notranjih organizacijskih enot ter skrbi za povezavo med posameznimi ministrstvi in lokalnimi skupnostmi.

Zakon, ki tudi ureja področje državne uprave oziroma natančneje položaj javnih uslužbencev, je Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, 56/2002). Zakon je bil objavljen 28.6.2002, vendar se bo začel uporabljati z 28.6.2003 in prinaša precej novosti na tem področju ter sistemsko ureja položaj javnih uslužbencev. Zakon bo nekoliko podrobneje predstavljen v nadaljevanju.

3.3 (DRŽAVNA) UPRAVA IN DEMOKRACIJA

Pri obravnavanju javne oziroma državne uprave ne moremo mimo vprašanja, kako zagotoviti demokratičnost uprave. Z javno upravo se srečujemo praktično na vsakem področju našega delovanja. V vseh vrstah demokracij, še posebej pa v tranzicijskih, se srečujejo s problemi, kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo. Med načini, kako se soočiti z omenjenimi problemi, ponuja najbolj celovit odgovor novo upravljanje javnega sektorja (angleško New Public Management) kot skupek konceptov, ki predlaga uvajanje sodobnih managerskih filozofij in metod v delo javnega sektorja po vzoru zasebnega sektorja (Brezovšek, 2000:264,265).

V povezavi z zanesljivo in demokratično javno (državno) upravo Brezovšek (2000:265-266) izpostavi dva glavna cilja: legitimnost, ki zajema legalnost in politični

nadzor, ter učinkovitost, ki obsega strokovnost in smotrnost. Legitimnost in učinkovitost pa še dodatno razčleni na štiri temeljna vprašanja javne (državne) uprave v demokraciji:

a) Kako zagotoviti, da bodo vsi državljani obravnavani enako in pravično, brez privilegijev in diskriminacije? Odgovor je legalnost oziroma zakonitost. Državna uprava mora predvsem slediti vladavini prava. Z drugimi besedami, težko govorimo o demokratični in zanesljivi upravi, če le-ta ne sledi pravu.

b) Kako zagotoviti, da bo javna (državna) uprava v skladu z željami in programi zakonito izvoljene demokratične oblasti? Odgovor najdemo v političnem nadzoru in odgovornosti uprave, saj legitimnost ne pomeni samo legalnosti delovanja, ampak tudi odnose med javno (državno) upravo in demokratično politično skupnostjo. Uprava tudi naj ne bi zasledovala svoje lastne politike (taka uprava ni zanesljiva), vodijo jo politično izvoljeni predstavniki.

c) Kako zagotoviti, da bodo upravne odločitve in dejavnosti učinkovite pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev? Potrebujemo take javne uslužbence, ki se spoznajo na svoje področje delovanja. Brez strokovnjakov ni mogoče učinkovito oblikovati politik niti jih izvajati (profesionalni vidik) oziroma brez usposobljenih in izkušenih uradnikov ni zanesljive uprave.

d) Kako zagotoviti uresničevanje ciljev v javni (državni) upravi? Odgovor je smotrnost oziroma ekonomičnost. Uprava mora poznati svoje stroške in koristi in biti sposobna nadzorovati in prerazdeliti vire, če je to potrebno. Nezanjsljiva je tista uprava, ki ne nadzoruje svojega proračuna in stroškov.

Pri iskanju odgovorov na izpostavljena vprašanja se v zadnjem času vse bolj uveljavlja pristop novega javnega managementa oziroma novega upravljanja javnega sektorja. Klasični odgovor Maxa Webra v obliki birokratske organizacije že dolgo ne zadovoljuje potreb sodobne državne uprave. Klasično birokracijo namreč označuje preveliko usmerjanje in nadzor. Preveč je usmerjenosti k opravi in premalo k rezultatom. Klasične birokracije so preveč centralizirane, toge in preveč hierarhično organizirane ter nesposobne motivirati svoje zaposlene zaradi nefleksibilnega sistema javnih uslužbencev. Na drugi strani pa novi javni management pomeni novo paradigmo upravljanja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z

uvajanjem aplikativnih managerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Brezovšek, 2000:270-271).

Eno od temeljnih načel pri demokratizaciji javne oziroma državne uprave, ki je hkrati tudi eno temeljnih načel novega upravljanja javnega sektorja, je usmerjenost uprave k ljudem, tako uporabnikom kot zaposlenim. Naravnost k uporabnikom naj bi dosegli z omejevanjem samozadostnosti uprave in z upoštevanjem zahtev in želja uporabnikov javnih storitev. Na tak način naj bi se operacionaliziralo geslo »uprava v službi ljudi«. Opredelitev kvalitete upravnega dela je pogojena z elementi, kot so: odnos javnih uslužbencev do uporabnikov, informiranje javnosti oziroma transparentnost dela, trajanje reševanja zadev in dostopnost. Naravnost k strankam, proaktivnost, avtonomija in notranje podjetništvo so temeljne karakteristike najbolj uspešnih podjetij, ki bi jih bilo potrebno prenesti tudi v javno upravo (Kovač, 2000:283).

Izstopajoči problemi v slovenski javni upravi, ki vnašajo med uporabnike javnih storitev in zaposlene občutek nezadovoljstva in s tem tudi podlago za morebitne spremembe, segajo po mnenju P. Kovač (2000:289-290) na naslednja področja:

- a) odnos med politiko in upravo, pri čemer spreminjajoča politična gibanja vplivajo na delo uprave v preveliki meri,
- b) centralizacija državne uprave s slabo medresorsko in nivojsko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter fleksibilne metode dela,
- c) nezadovoljiva regulativa – notranje nepovezana zakonodaja z neenotno interpretacijo,
- d) sklop problemov v zvezi z upravljanjem človeških virov oziroma z uslužbenskim sistemom (to področje bo v veliki meri uredil Zakon o javnih uslužbencih),
- e) izrazita usmerjenost uprave nase in odsotnost prilagajanja potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem nastalih problemov, kar povzroča negativno javno podobo uprave.

V zvezi z demokracijo in državno upravo oziroma z demokratizacijo državne uprave lahko rečemo, da demokratizacija predstavlja temeljito preoblikovanje sistema upravljanja, vlada tako ni več na uslugo kaki politični stranki ali razredu. Državna uprava mora predstavljati trajnost, stabilnost in zakonitost države ter obenem tudi uveljavljati politiko izvoljene vlade, hkrati pa morajo biti javni uslužbenci zaščiteni pred

strankarskimi vplivi. Pri njihovem imenovanju mora prevladati strokovnost in ne njihova politična pripadnost. Vendar pa je dejstvo, da v moderni državi ne obstaja več jasna razdelitev med politiko in upravo, saj so tudi upravni uslužbenci vključeni v oblikovanje politik, interesno artikulacijo in agregacijo.

3.4 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega zaposlenega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se razlikuje od opravljanja političnih nalog (Haček, 2001:41). Druga vrsta definicij opredeljuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in organskem smislu. Po Bučarju je za samo pojmovanje javne uprave najbolj ustrezen pojem javnega uslužbenca v najširšem funkcionalnem pomenu. V ta pojem vključuje tudi funkcionarje, ki so bili na mesta izvoljeni ali imenovani. Za razumevanje organizacije in delovanja javne uprave v njeni celovitosti je potrebno obravnavati vse ljudi, ki delajo v javni upravi, tudi tiste, ki zavzemajo najvišja mesta in morda najbolj odločilno vplivajo na cilje in odločitve (Bučar, 1969:592).

3.4.1 Reforma sistema javnih uslužbencev v Sloveniji

Eden najpomembnejših delov sistema javne uprave je uslužbenski sistem oziroma sistem javnih uslužbencev v upravi, saj je delovanje uprave v prvi vrsti odvisno predvsem od ljudi, ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. Glede na to je izboljševanje uslužbenskega sistema najpomembnejši element reforme javne uprave. Slovenija ima do neke mere zgrajen uslužbenski sistem v javni upravi, saj je v veljavi poseben zakon, in sicer Zakon o delavcih v državnih organih. Zato uslužbenskega sistema ni bilo potrebno graditi povsem na novo, temveč ga z novim zakonom zgolj dopolniti in izboljšati. V okviru reforme sistema javnih uslužbencev v Sloveniji je torej najpomembnejši Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, 56/02), ki se je začel uporabljati z 28.6.2003.

Po tem zakonu (1. člen) je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor po tem zakonu sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti: javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki

državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.

Bistvene spremembe, ki jih prinaša Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, 56/02) glede na veljavno zakonodajo, so predvsem:

- a) vzpostavitev enotnega uslužbenskega sistema v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in osebah javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge,
- b) poudarjeno socialno partnerstvo,
- c) decentralizacija kadrovskega odločanja (zmanjšanje pristojnosti vlade),
- d) izrecna določenost enega delodajalca in povečanje interne mobilnosti javnih uslužbencev,
- e) postopek javnega natečaja in izbire vrhunskih upravnih managerjev (generalni direktorji, generalni sekretarji, direktorji organov v sestavi ministrstev, direktorji vladnih služb, načelniki upravnih enot, direktorji občinskih uprav),
- f) pregleden sistem delovnih mest in nazivov,
- g) boljše pravno varstvo in poenotenje prakse pri odločanju o pravicah in dolžnostih,
- h) opredelitev nalog enotnega organa, pristojnega za kadrovske zadeve,
- i) neodvisen organ Uradniški svet (<http://www.mnz.si/si/1411.php>).

V kontekstu naloge so najpomembnejše tiste spremembe, ki se nanašajo na razmerja med politiko in upravo ter na kadrovanje, in tiste, ki povečujejo strokovnost dela uprave. Zakon o javnih uslužbencih že v 3. členu pravi, da uprava svoje delo opravlja po pravilih stroke in da mora biti pri opravljanju svojega dela politično nevtralna. Pri svojem delu mora ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. Zakon tako ločuje politične položaje oziroma funkcije od upravnih položajev ter se v tem delu povezuje z zakonoma, ki urejata državno upravo in vlado. Zagotoviti skuša sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti in, kar je zelo pomembno, pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti. Nadalje zastruje standarde za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti) ter uvaja elemente kariernega sistema, ki bodo motivirali sposobne posameznike za vstop v uradniško službo, posledično pa se bo zmanjševal odliv sposobnih kadrov.

Pomembna novost, ki jo prinaša Zakon o javnih uslužbencih, je ustanovitev uradniškega sveta (174. člen). Njegova naloga je, da skrbi za izvajanje izbire najvišjih uradnikov. Povedano drugače, javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet (60. člen). Uradniški svet ima dvanajst članov, njegova sestava pa je naslednja: tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri člane izmed njih samih izvolijo uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave, dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo (175. člen). Člani uradniškega sveta so v javnosti že dobili ime *super uradniki*. Namen sveta pa je vsekakor preprečitev političnega kadrovanja na omenjenih mestih ter imenovanje predvsem po merilih strokovne usposobljenosti.

Naslednja novost novega zakona zadeva sistem napredovanja javnih uslužbencev. Napredovanje ne bo več avtomatično, ampak bo odvisno od ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenega. Po 111. členu zakona se ocenjujejo rezultati dela; samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela; zanesljivost pri opravljanju dela; kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Delovne in strokovne kvalitete uradnikov se ocenijo enkrat letno, ustreza ocena pa je tudi pogoj za napredovanje.

Zakon o javnih uslužbencih bo torej na sistemski način uredil področje javnih uslužbencev ter tako pripomogel k sodobnemu in učinkovitemu sistemu javnih uslužbencev, ki bo tudi evropsko primerljiv.

4 RAZMERJA MED POLITIKO (POLITIČNIMI STRANKAMI) IN UPRAVO

Razmerja med upravo in politiko so se skozi zgodovino precej spreminjala. Odnos med njima je bil odvisen od zgodovinskega obdobja ter od političnega sistema oziroma značilnosti posamezne države. Politika in uprava sta lahko bodisi tesno povezani bodisi poskušata biti popolnoma ločeni. Najtesnejša povezava med njima je obstajala v socialističnih državah, primer stroge ločenosti med upravo in politiko pa bi lahko bila Velika Britanija. Razvoj dihotomije uprava/politika je običajno povezan z imenoma Woodrowa Wilsona in Maxa Webra, ki sta razvila idejo o temeljni potrebi po ločitvi postavljanja in uveljavljanja ciljev od podrobnega izvajanja politik za dosego teh ciljev (Brezovšek, 1992:1094).

Vzrok za razmišljanje o popolni ločitvi politike, ki naj v procesu oblikovanja politik zajema formulacijo ciljev, in uprave, katere naloga naj bi bila implementacija ciljev, je bila zahteva po večji učinkovitosti (Krašovec, 1997:293). V ZDA je bil leta 1883 sprejet Pendelton act in je uvedel t.i. »*merit system*«. Pendelton act je za velik del mest v upravi zahteval zaposlovanje na podlagi razpisa, hkrati pa je zahteval nevtralnost teh delavcev v političnem delovanju, zlasti v volilnem boju. »*Merit system*« je torej sistem zaposlovanja v upravi, ki temelji na sposobnostih in izkušnjah zaposlenih, uveljavlja teste in intervjuje po predhodno opravljenih javnih razpisih za delovno mesto in omogoča politično nevtralnost uradnikov. Pred tem je bil v ZDA uveljavljen t.i. »*spoil system*« ali tudi »*patronage system*«, ki je pomenil politično nastavitev uradnikov in politično korupcijo, posledično pa manjšo učinkovitost, saj so odgovorna mesta zasedali ljudje, ki niso imeli potrebnih strokovnih znanj, ampak so bili politično nastavljeni. V čisti obliki tega načina vpliva stranke na upravo naj bi se po zmagi na volitvah vsi uradniki zamenjali, njihova mesta pa zasedli člani zmagovite stranke. To naj bi pomenilo večjo zamenljivost uradnikov in njihovo večjo občutljivost za javni interes. Tak sistem pa je lahko deloval le v relativno majhni upravi zgodnjega obdobja ZDA (Pirnat, 1993:172).

Sčasoma je uprava postajala vse bolj neodvisna od politike. Njena naloga danes ni samo izvrševanje oziroma implementacija politik, temveč se pojavlja tudi v vlogi predlagatelja in kreatorja politik. Velik delež pri delu državne uprave ima pripravljanje zakonov in drugih aktov, ki jih sprejema vlada oziroma predstavniško telo. Pri tem

državna uprava v bistvu nastopa v dvojni vlogi. Zakone, predpise in druge akte, ki jih sprejemata vlada in parlament, ne samo izvršuje, temveč tudi sooblikuje. Pogoj za to je seveda njena strokovnost in znanje, kar pa je sčasoma privedlo do tega, da uprava lahko konkurira politiki ter dejansko, čeprav neformalno, prevzema izredno pomembno vlogo v procesu oblikovanja politik in določanja nalog (Rakočevič, 1994:170). S kopičenjem moči administracije oziroma uprave lahko pride do uzurpacije oblasti, ki izvoljenim politikom onemogoča izpeljavo vseh zamišljenih programov, vendar pa pri tem ponavadi ne gre za zavesten poskus sabotaže politik ali programov. V večji meri je to rezultat izurjenosti, spretnosti, strokovnosti in vrednot, ki jih je stalno osebje doseglo z leti službovanja. Stalni uslužbenci oziroma uradniki ponavadi verjamejo, da bolje razumejo probleme in možne rešitve na posameznih področjih oblikovanja politik kot pa izvoljeni predstavniki. Po drugi strani pa politiki želijo vzpostaviti nadzor nad stalnim osebjem in nad izvajanjem politik (Brezovšek, 1992:1089).

Res pa je, da vsa mesta v upravi niso podvržena zaposlovanju le po načelu strokovnosti in politične nevtralnosti oziroma po »*merit systemu*«. V vseh državah zahodne Evrope in ZDA, izjema je le Velika Britanija, velja načelo, da ministri lahko oblikujejo svoj kabinet po osebni in seveda tudi politični izbiri. Razlika med državami je le v številu mest, ki so zasedena na ta način. Za ZDA je značilno, da imajo še vedno relativno veliko politično imenovanih mest. Po drugi strani pa se v Veliki Britaniji politična nevtralnost širi prav do vrha. Pri zasedanju najvišjih položajev v upravi niso pomembni politični nazori ali strankarska pripadnost, minister lahko izbira le na podlagi osebnostnih značilnosti in dokazanih managerskih sposobnosti. Uradniki pa tudi po zamenjavi vlade ostanejo na svojih položajih. V Veliki Britaniji morajo uradniki dati odpoved, če kandidirajo za člana parlamenta in s tem v primeru neizvolitve tudi veliko tvegajo, medtem ko npr. v Nemčiji in Franciji uradniki lahko kandidirajo za politične predstavnike. Obenem pa jim to ne predstavlja nobenega rizika, saj medtem dobivajo plačo, po izteku mandata pa se lahko vrnejo na svoj stari položaj v upravi (Krašovec, 1997:294). Podobno kot za večino zahodnoevropskih držav v primeru političnega imenovanja ministrovih sodelavcev velja tudi za Slovenijo. Tudi pri nas na posameznih ministrstvih prihaja do določenega števila političnih imenovanj, čeprav lahko ugotovimo, da se to število zmanjšuje. Tako npr. Zakon o državni upravi, ki je stopil v veljavo

2.1.2003, zmanjšuje število državnih sekretarjev na posameznih ministrstvih. Po 17. členu tega zakona se lahko v ministrstvu imenuje največ ena državna sekretarka oziroma državni sekretar.

Pri definiranju razmerij med upravo in politiko je zelo pomembna vloga vlade oziroma tistega, ki vlada. Brezovšek (1992:1090) ugotavlja, da so vse vlade postavljene pred dve veliki in zelo različni zahtevi: zagotoviti učinkovito administracijo (upravo) in držati se določene politične usmeritve. Za zahodno Evropo je značilna rešitev, po kateri parlament daje politične usmeritve, administracija pa zagotavlja njihovo učinkovito izvajanje. Parlamentarni sistem tako predpostavlja kabinetni sistem vlade, kar pomeni splošno politično vodstvo, ki je politično imenovano. Načelo kolektivne in individualne ministrske odgovornosti vključuje obe obliki političnega vodstva, izvaja pa jih skupina strankarskih politikov, ki so na oblasti. Na tem mestu lahko dodamo, da pri odnosih med upravo in politiko svojo vlogo vedno igrajo tudi politične stranke. Vlado namreč sestavi tista stranka oziroma koalicija strank, ki na volitvah dobi največ glasov. Posledično pa tudi vlada zasleduje program oziroma politiko strank na oblasti, hkrati pa so tudi predsednik vlade in ministri ter imenovani člani vlade oziroma uprave največkrat člani političnih strank ali pa vsaj njihovi simpatizerji. V nasprotju s parlamentarnim sistemom, ki predpostavlja kabinetni sistem vlade, pa neparlamentarna oblika državne oblasti temelji na splošnem političnem vodstvu. Voditelji v tem primeru lahko pridejo na oblast z demokratičnimi ali pa nedemokratičnimi sredstvi. V ZDA npr. predsednik opravlja vse splošne vodstvene funkcije sam. Tudi vodje različnih ministrstev nominira sam in jih ne rekrutira kongres ter so odgovorni njemu. Primera splošnega nedemokratičnega vodstva sta lahko Španija pod generalom Francom in nekdanja Sovjetska zveza. Vsi trije primeri na svoj način zagotavljajo veliko koncentracijo političnega vodenja v primerjavi s parlamentarnim sistemom, poleg tega noben ne omogoča kolektivne ali individualne odgovornosti pred skupščinskim telesom.

4.1 POVEZANOST UPRAVE IN POLITIKE

Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam in Bert A. Rockman (v Brezovšek, 1992:1095-1097) so leta 1981 objavili znano primerjalno študijo birokratov in politikov v zahodnih demokracijah in s tem močno prispevali k razjasnitvi odnosov med upravo (administracijo) in politiko. Oblikovali so štiri možne interpretacije oziroma predstave o delitvi dela med njimi.

- a) Po prvi predstavi gre za popolno dihotoomijo, ki obstaja kot nekakšen ideal. Implementacija politik je izključno v pristojnosti birokratov, medtem ko so politiki odgovorni za oblikovanje ter artikulacijo in agregacijo interesov. Politiki torej odločajo, birokrati pa zgolj uresničujejo odločitve.
- b) Druga predstava predpostavlja, da tako politiki kot birokrati sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar pa so birokrati usmerjeni k »dejavstvu«, politiki pa k interesom. Uradniki zbirajo podatke in posedujejo znanje ter tako vzpostavljajo tehnično smotrnost politik, politiki pa vnašajo v ta proces interese in vrednote ter poudarjajo svojo odzivnost do relevantne javnosti. Druga predstava torej dovoljuje uradnikom, da se ukvarjajo s politikami, vendar pa omejuje njihov angažma na objektivno pomembna dejstva in znanje.
- c) Po tretji predstavi so oboji, tako politiki kot birokrati, angažirani pri oblikovanju politik, oboji se tudi ukvarjajo s politiko. Birokrati so usmerjeni le na ozke, osredotočene interese ter pri posredovanju le-teh ponavadi izhajajo iz statusa quo in so tako stabilizatorji sistema. Politiki na drugi strani pa izražajo široke in raznolike interese in so bolj podvrženi impulzom ideologije in strank.
- d) Četrta predstava naj bi veljala za sedanji čas in pravi, da smo priče izginotju razlik med vlogami politikov in birokratov, pri čemer nastaja »čisti hibrid«. Ta hibrid povezuje značilnosti, lastnosti in poteze birokratov in politikov ter kaže na povečano prekrivanje njihove odgovornosti. Po tem konceptu je to vrhunec procesa, ko birokrati, čeprav formalnopravno ne, prevzemajo ozemlje politikom. Oziroma drugače, kar se je začelo kot čista delitev dela, je sedaj postalo skupno ozemlje.

Seveda so to le idealnotipske predstave o odnosu med politiko in birokracijo in je vsak konkreten primer poglavje zase, vsekakor pa se političnovladna praksa prilagaja

potrebam časa in prostora. Vendar pa vladanja načelno ne bi smeli prepustiti avtonomnim birokratskim organizacijam, ločenim od osrednjega političnega vodstva. Lahko torej ugotovimo, da sta uprava oziroma birokracija in politika tesno povezani in ena drugi omogočata preživetje. Uprava zagotavlja politiki servis za oblikovanje in izvajanje sprejetih politik, politika pa s prenašanjem določenih nalog na upravo omogoča legitimnost njenega vpliva.

4.2 VIRI DRUŽBENE MOČI IN LEGITIMNOST

Procesi upravljanja so v tesni povezavi s procesi, na podlagi katerih se poraja družbena moč. Upravljanje pomeni tudi usmerjanje dejavnosti drugih ljudi in se mora naslanjati na moč, s katero podrejamo njihovo voljo. Do uporabe družbene moči bo prihajalo predvsem takrat, kadar se udeleženci v skupnih družbenih procesih ne morejo sporazumeti, neka dejavnost pa je nujno potrebna za obstoj skupnosti. V takem primeru bo odločil tisti, ki poseduje družbeno moč. V javnih zadevah je to še vedno država (Bučar, 1981:155).

Za razumevanje družbene moči je potrebno poznati njene izvore. Bučar (1981:157-174) obravnava več izvorov družbene moči.

Družbena moč iz fizične premoči. Fizična premoč je osnovni izvor družbene moči. Ima pa še vedno, naslonjena na tehniko, primat med izvori družbene moči. To velja tako v odnosu med državami kot v odnosu države do svojih državljanov. Najmočnejše države se imenujejo velesile, kar da jasno vedeti, da ima sila v meddržavnih odnosih zelo pomembno vlogo. Država ima v svojih rokah silo vojske in policije in če vse drugo odpove, se uporabi fizična sila.

Družbena moč iz ekonomske odvisnosti. Obvladovanje izvorov ekonomskih dobrin je izvor ekonomske moči. Ekonomska prisila pa je sposobnost obvladovati menjavo dobrin, ki so drugim potrebne za njihov obstoj. Ker je določen način menjave utemeljen na določeni delitvi dela, je ta oblika prisile bolj sprejemljiva z vidika racionalnosti kot fizična. Zato je tudi bolj uporabljiva. Bučar pravi da je t.i. upravno politični podsistem tisti, ki sme jemati za svoje potrebe (davki in drugi prispevki) le toliko, da ne poruši temeljnega ravnovesja v sistemu menjave. Za izvrševanje ekonomske prisile je

pomemben podatek, da ima država v ozadju še fizično silo. Na ta način se ljudje ponavadi raje uklonijo že ekonomski sili.

Družbena moč iz duhovne navezanosti. Obvladovanje duhovnega področja je vir družbene moči, ki se imenuje moralna moč, njena uporaba pa se odrazi v moralnem prisiljevanju. V sodobni družbi je moralno prisiljevanje dobilo zelo prefinjene oblike. Množični mediji so lahko zelo močno orožje v rokah tistih, ki z njimi razpolagajo. V nasprotju s fizično, moralna oblika prisile deluje na notranjost ljudi in je zato tudi najbolj učinkovita ter potrebuje najmanjšo uporabo energije, hkrati pa deluje najbolj neposredno. Zaradi tega je najmanj očitna in kot oblika prisile najbolj zaželena, saj se zdi, da sploh ne gre za prisilo.

Družbena moč iz informacij. Že Bučar je družbeni moči iz informacij pripisal zelo pomembno vlogo, vendar pa se je ta v zadnjih letih nedvomno še povečala, saj nenazadnje današnjo družbo označujemo kot informacijsko družbo. Kdor razpolaga z informacijami, ki so drugim nujno potrebne, ima nad njimi veliko moč. Ta moč izhaja iz odvisnosti od informacij. Po Bučarju moč iz informacij spada v širši sklop duhovne oziroma moralne moči, vendar jo zaradi pomembnosti obravnava samostojno. Ta moč se nanaša tudi na strokovno znanje in strokovnjake, ki posedujejo znanje, in informacije, ki jih drugi nimajo.

Družbena moč iz legitimnosti. Država je izvor največje moči že zato, ker razpolaga s fizično silo. Volja države je vsaj v demokratičnih državah izražena v zakonih. Ravnati v skladu z voljo države pomeni ravnati v skladu z zakoni. Tako ravnanje je zakonito oziroma legitimno. Legitimnost države je posledica njene moči, ki se ji nihče ni sposoben upreti. Če je kdo tega sposoben, se legitimnost preseli k njemu. Legitimnost zato nima neposredne zveze s pravičnostjo. Vsi izvori moči v državi morajo od države dobiti pečat legitimnosti, saj nelegitimno moč država preganja, ker je ne more kontrolirati.

4.2.1 Viri moči uprave

Ugotovili smo že, da sta uprava in politika medsebojno tesno povezani. To pa pomeni, da si pri izvajanju javnih politik tudi medsebojno konkurirata. Tako stalni uslužbenci kot izvoljeni predstavniki se na nek način borijo za prevlado oziroma

zagovarjajo svoje interese. Peters (1995) obravnava različne vire moči ali kot pravi »orožja« tako enih kot drugih.

Prvi in verjetno najpomembnejši vir moči uprave je njihova informiranost in strokovnost. Največ informacij, ki so relevantne za vlado, je koncentriranih prav v upravi. Strokovna dejavnost uprave pa je tista, na podlagi katere se sprejemajo odločitve in oblikuje politika tako v vladi kot v parlamentu. Posedovanje informacij ali celo relativni monopol nad njimi daje upravi precejšno moč. Pojavlja se argument, da uprava zaradi posedovanja informacij in svoje strokovnosti lahko kontrolira proces oblikovanja in izvajanja politik. Moč uprave se lahko kaže tudi tako, da selekcionira informacije ter oblikovalcem politik ponudi le eno od možnih rešitev in jo predstavi kot edino možno (Peters, 1995:225,226).

Naslednji vir moči uprave je njena sposobnost oziroma moč sprejemanja odločitev. Čeprav se uprave drži etiketa o neučinkovitosti, pa uprava, ki ima nekaj pravil o postopku, glasovanju in razpravljanju, precej hitreje deluje in odloča kot zakonodajni organi. Uprava pri sprejemanju svojih odločitev tudi ni tako občutljiva kot so na drugi strani voljeni predstavniki.

Tako kot politične institucije ima tudi uprava svoje politične zaveznike. Uprava ima to sposobnost, da lahko mobilizira te zaveznike (npr. različne interesne skupine) pri vprašanih financiranju ali pa oblikovanja politik. Seveda to tudi predstavlja enega izmed virov moči uprave (Peters, 1995:226).

Naslednja prednost uprave nasproti politiki po Petersu je njena apolitičnost. Uprava ima to prednost, da je formalno ločena od političnih strank. Svojo apolitičnost poudarjajo s tem, da jim ni potrebno tekmovati na volitvah in biti všeč volivcem, ampak lahko delujejo predvsem po strokovnih merilih.

Kot zadnji pomemben vir moči uprave Peters (1995:228) izpostavi njeno stalnost in stabilnost. Delo uradnikov poteka na dolgi rok in niso vezani na časovno omejene mandate. Seveda to ne velja za ministre in druge imenovane uradnike, ki v upravi na nekem določenem mestu ponavadi preživijo le krajši čas. To pa jim onemogoča bolj podrobno spoznavanje svojega področja in uvajanja sprememb. Če pa so člani politične opcije, ki je dalj časa na oblasti, lahko tudi npr. ministri na dolgi rok opravljajo neko funkcijo. Uradniki na drugi strani zagotavljajo neko kontinuiteto in lahko na dolgi rok

počasi, vendar zanesljivo izvedejo določene spremembe. Dolgoročno delovanje uprave, niz idej, ki ji sprejema in zagovarja, lahko preraste tudi v ideologijo, ki predstavlja neke neformalne vrednote uprave.

4.2.2 Viri moči politike

Tako kot uprava ima tudi politika po Petersu (1995:228-229) svoje vire moči, ki jih skuša uveljaviti v političnem procesu.

Glavno orožje politike je njena legitimnost. Legitimnost izhaja iz formalne in ustavne avtoritete, kar politiki daje podlago za njeno delovanje. Uprava pa svojo legitimnost pridobi le, ko ji jo politika oziroma formalni nosilci pooblastil dodelijo. Pogosto pa legitimnost za določeno delovanje uprave pride prek privolitve politikov in ne na formalen način, vendarle pa vsebuje prenos avtoritete.

Naslednji zelo pomemben vir moči politike je denar oziroma moč nad dodeljevanjem sredstev. Če uprava hoče preživeti, se razvijati in delovati, potrebuje finančna sredstva. Več ko ima uprava finančnih sredstev, lažje je njeno neodvisno delovanje. Uprava si torej prizadeva pridobiti čim več denarja in ga trošiti po svojih kriterijih, neodvisno od politike. Neodvisnost uprave je neizogibno povezana s finančnimi sredstvi. Politika pa si seveda prizadeva nadzirati finančna sredstva ter imeti kontrolo nad tem, kako bodo porabljena. Za oba akterja je proračunska porazdelitev sredstev zelo pomembna, politika pa lahko zelo neposredno vpliva na delovanje uprave in v tem se kaže njena moč.

Naslednji atribut politike je njena svoboda oziroma avtonomija pri delovanju. Politika ali politične institucije so nenazadnje odgovorne za to, kar se dogaja v državi. Zato so tudi politično odgovorne in če so odgovorne, hočejo tudi nadzirati oblikovanje in izvajanje politik. V odnosu med politiko in upravo mora prihajati do kompromisov, vendar pa je tudi avtonomija obeh vpletenih stvar pogajanj.

Politične institucije so predstavnice javnosti in po Petersu tudi najreprezentativnejše institucije sploh. Kot take lahko mobilizirajo svojo politično moč skozi povezave z javnostjo, preko političnih strank in interesnih skupin. Če upoštevamo vse to in pa dejstvo, da je uprava v zavesti ljudi preveč zbirokratizirana, neučinkovita ter

požira velika vsote denarja, lahko politika to obrne sebi v prid. Povedano drugače, to ji daje večjo moč, da lahko uveljavi svoje interese.

5 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA DRŽAVNO UPRAVO

V prejšnjem poglavju smo govorili o odnosih med upravo in politiko, pri čemer je bila politika mišljena širše od samih političnih strank. Obravnavana so bila razmerja med politiko oziroma političnimi institucijami in upravo. Pri tem smo imeli največkrat v mislih izvoljene predstavnike reprezentativnih organov ali pa imenovane predstavnike v ministrstvih kot npr. ministre. V Sloveniji je sicer pogosta praksa, da so ministri kot kandidati političnih strank najprej izvoljeni na parlamentarnih volitvah, kasneje pa zasedejo ministrski stolček in mesto poslanca prepustijo nekemu drugemu iz vrst iste stranke. Seveda pa to ni nujno, minister lahko postane tudi nekdo, ki ni kandidiral na volitvah ali celo ni član stranke, ki ga kandidira, ob predpostavki seveda, da dobi podporo v parlamentu. Če torej predmet obravnave v odnosu med upravo in politiko niso bile eksplicitno politične stranke pa lahko rečemo, da imajo stranke vsaj posreden, če že ne neposreden vpliv na politiko, tudi če imamo v mislih vladno oziroma državno politiko.

Na tem mestu pa bomo bolj podrobno pogledali vpliv samih političnih strank na državno upravo, in sicer tako formalen kot neformalen vpliv. Model predstavniške demokracije, kateremu so prilagojene moderne politične stranke, namreč temelji na tem, da splošne odločitve o razvoju in delovanju družbe sprejemajo poslanci v parlamentu (oziroma drugi obliki predstavniškega telesa), ki so izvoljeni na splošnih volitvah. Vsekakor pa to ni edini način uveljavljanja strankine politike oziroma njenih interesov, saj parlament lahko sprejema le splošne odločitve v obliki zakonov. Implementacija teh odločitev pa je nato v rokah uprave. Ob tem je pomembno še dejstvo, da odločitve, ki jih sprejme parlament, skoraj v celoti pripravi uprava, saj gre največkrat za strokovne in zapletene zadeve (Pirnat, 1993:170).

Najbolj očitna možnost vplivanja političnih strank na upravo je torej preko parlamenta. Uprava mora delovati v skladu z zakonodajo in uresničevati politiko parlamenta, obenem pa je uprava parlamentu tudi formalno odgovorna. Ta odgovornost se razlikuje tudi glede na strukturo političnega sistema. Predstavniško telo na vsak način odločilno vpliva na upravo, saj ima stranka ali koalicija strank, ki ima večino v tem

telesu, formalen vpliv na upravo. Drugače je v predsedniškem sistemu, kjer ima ta vpliv zlasti stranka, ki je zmagala na predsedniških volitvah. Kot že rečeno, pa obstaja tako formalni kot neformalni način vplivanja strank na upravo.

5.1 FORMALNI VPLIV STRANK NA UPRAVO

Formalni vpliv je tisti, ki je določen s pravnimi akti in je na ta način formalni del političnega sistema. Praviloma ta vpliv teče preko državnih organov, predvsem parlamenta in vlade. Redko je formalni vpliv neposreden, v smislu, da bi imele stranke neposredno pravico vplivati na delovanje uprave (Pirnat, 1993:171).

Formalni vpliv političnih strank na upravo Pirnat razdeli na organizacijske in funkcionalne oblike vpliva.

Organizacijske oblike vpliva so tiste, ki se nanašajo na organizacijsko strukturo in kadrovske sestavo uprave. V vsakem političnem sistemu organizacijsko strukturo uprave določajo voljeni državni organi, torej parlament, vlada ali predsednik. To pomeni, da ima stranka ali koalicija strank z večino v takih organih močan vpliv na upravo (Pirnat, 1993:171). Stranka lahko vpliva na organizacijsko strukturo uprave tako, da jo reorganizira, vpliva na zmanjševanje ali povečevanje njenih pristojnosti, ustanavlja lahko upravne organe, prilagojene svojim potrebam. Kadar želi vodilna stranka oslabiliti moč uprave, ker v njej nima dovolj vpliva oziroma svojih ljudi, uvaja decentralizacijo uprave in kolektivnost odločanja, kar pa seveda ni lahko, saj je uprava organizacija, ki ima svojo logiko delovanja in jo je težko spreminjati. Poleg tega je vsaka še tako močna stranka, vsaj v demokraciji, omejena z opozicijo ter tudi s koalicijskimi partnerji, če gre za koalicijsko vlado.

Najbolj učinkovit vpliv strank na upravo je tako preko kadrovske politike, se pravi zaposlovanja članov strank ali njihovih simpatizerjev v upravi. Vendar pa je ta način zaposlovanja v večini sodobnih držav omejen s številnimi strukturalnimi in proceduralnimi omejitvami. Najpomembnejša med njimi je institucionalizacija »*merit systema*«, se pravi sistema zaposlovanja na osnovi sposobnosti in razpisa. Na ta način stranke ne morejo izvajati obsežnih kadrovske menjav, kadar se zamenjajo vladne stranke. Čeprav patronažni sistem zaposlovanja obstaja, pa se ga vsaj v zahodnih

demokracijah obravnava kot dokaz korupcije in neustreznega managementa (Peters, 1995:201).

Tudi v Sloveniji je bilo vprašanje političnega kadrovanja že večkrat izpostavljeno. Medijsko najbolj odmevne so ponavadi kadrovske menjave ob nastopu nove vlade, še posebej, če se zamenjajo vladne stranke. O kadrovski politiki se je veliko govorilo ob nastopu Bajukove vlade, ko je prišlo do velikega števila kadrovskih menjav. Podobno se je dogajalo ob nastopu zadnje Drnovškove vlade, čeprav medijsko manj odmevno. Ob izvolitvi sedanje, Ropove vlade, pa je bilo tega bistveno manj, saj so vladne stranke ostale iste. Pri tem je potrebno poudariti, da imajo stranke pravico na mesta funkcionarjev (seveda v skladu z zakoni) postaviti svoje ljudi, če hočejo uresničevati zastavljene cilje in program. Sporno oziroma nedopustno pa je seveda politično kadrovanje na mestih, kjer ne gre za funkcionarje ampak za državne uradnike. Znan je npr. primer, ko je ena od vlad degradirala nekaj državnih sekretarjev v državne podsekretarje, ki jim potem ob menjavi vlade ni bilo potrebno ponuditi odstopa.

V sodobnih upravah se upravni delavci praviloma zaposlujejo na podlagi sposobnosti, strokovnosti ter po javnem razpisu in nato tam opravljajo svojo poklicno kariero. Imperativ sodobne uprave je njena politična nevtralnost, zaposleni pa naj bi bili lojalni tisti politični opciji, ki ima večino v parlamentu oziroma v vladi. Obstajajo pa še druge omejitve pri zaposlovanju strankinih ljudi v upravi. Tudi ti ljudje morajo biti strokovno usposobljeni, kar seveda zožuje možnost vpliva stranke. Omejitvev je še v trajanju mandatov, saj so funkcionarji izvoljeni ali imenovani za določen čas ter se zamenjajo v primeru menjave vlade.

Posebno poglavje pri vplivu strank na upravo so funkcionarji, ki zasedajo vodilna mesta v upravi na podlagi volitev ali imenovanja. Gre za vodilna mesta v upravi, kjer je pri izvrševanju nalog potrebno aktivno zastopanje političnih ciljev vladajoče stranke. To pa pomeni tudi njihovo politično odgovornost, torej odgovornost organu, ki jih je izvolil ali imenoval na te funkcije (možnost interpelacije posameznim ministrom, nezaupnica celotni vladi). Funkcionarji so praviloma tudi aktivni člani stranke, ki jih nominira za te funkcije. Nove volitve ponavadi pomenijo drugačno sestavo vlade, še posebej, če zmaga druga politična stranka (Pirnat, 1993:173).

Funkcionalne oblike vpliva so zvezane z vplivom na delovanje uprave. Tudi v tem primeru gre za formalne oblike vpliva, ki se praviloma izvajajo preko parlamenta, vlade ali drugega državnega organa. Najbolj splošna oblika tega vpliva je omejitev delovanja uprave s splošnimi pravili. Uprava mora namreč delovati v skladu z zakoni in drugimi predpisi. Zaradi prevlade najmočnejše stranke v parlamentu in s tem tudi vplivom na vsebino zakonov ima taka stranka možnost vplivati na upravo. Še bolj neposreden je vpliv v pravici dajati upravnim organom smernice in drugačna podrobna navodila. Stranke lahko delegirajo svoje člane tudi v kolegijske upravne organe. Ti so lahko predstavniki strank ali pa predstavniki državljanov (najpogosteje pri upravljanju javnih služb) (Pirnat, 1993:173).

Kljub temu so neposredne oblike funkcionalnega vpliva na upravo redke, saj naj bi stranke bolj vplivale na odločitve v parlamentu, kot pa neposredno na upravo.

5.2 NEFORMALNI VPLIV STRANK NA UPRAVO

Neformalni vpliv strank na upravo predstavljajo vsi tisti načini vpliva, ki niso formalni sestavni del političnega sistema oziroma niso predpisani s pravnimi akti. Zato jih je seveda težje zaznati ter praktično nemogoče klasificirati. Poleg tega pa je ta vpliv dvosmeren. Ne samo da stranke vplivajo na delovanje uprave, tudi uprava posega na področje političnega delovanja in skuša vplivati na stranke.

Neformalni vpliv strank na upravo se kaže v različnih oblikah, od splošne politične propagande in pritiska javnosti na delovanje upravnih organov, preko različnih oblik izmenjave mnenj med strankami in upravo (medsebojno obveščanje, sestanki in dogovori ter dajanje pobud in predlogov) in nenazadnje do nelegalnih oblik vpliva, kot je dajanje ali obljubljanje različnih prednosti in koristi zaposlenim v upravi (Pirnat, 1993:174).

Neformalnih oblik vpliva se najpogosteje poslužujejo stranke, ki zastopajo nek poseben interes ali določeno skupino ljudi in so še posebej zainteresirane za delovanje konkretnega ministrstva ali drugega upravnega organa. Te stranke delujejo podobno kot interesne skupine, ki skušajo uveljaviti svoj interes. Primer so zelene stranke, ki posebno pozornost posvečajo organu, pristojnemu za varstvo okolja ter tudi na ta način poskušajo

uresničiti svoj program. Za te stranke je precej lažje uveljaviti svoj interes v fazi oblikovanja politik in preko uprave, kot pa denimo kasneje v parlamentu.

Bistveno vprašanje vsakega političnega sistema je, v kakšni meri naj dopusti te neformalne oblike vpliva. Stranke in tudi interesne skupine, ki na tak način vplivajo na upravo, po eni strani pomenijo večjo učinkovitost in reševanje vprašanj s strani uprave, po drugi strani pa lahko pride do uveljavljanja nekih partikularnih interesov mimo parlamenta. Stranke so ponavadi najbolj uspešne, če nek svoj interes skušajo predstaviti tudi kot nacionalni interes. Neformalne oblike vpliva strank na upravo morajo biti vsekakor javne in ta vpliv ne sme pripeljati do kršitev javnega interesa, kot je oblikovan v parlamentu (Pirnat, 1993:175).

Niso pa samo stranke tiste, ki skušajo vplivati na delovanje uprave. Tudi uprava ima nekaj vzvodov moči, s katerimi lahko vpliva na politiko in na politične stranke ter tako poskuša uveljavljati svoje interese. Politika in s tem politične stranke ter uprava so torej medsebojno neizbežno povezani. Dejstvo je, da stranke ves čas skušajo vplivati na delovanje uprave ter tako uresničevati svoje cilje, proces pa teče tudi v obratni smeri. Popolna ločitev uprave in politike bi bila iluzija, ki jo je zelo težko ali celo nemogoče doseči.

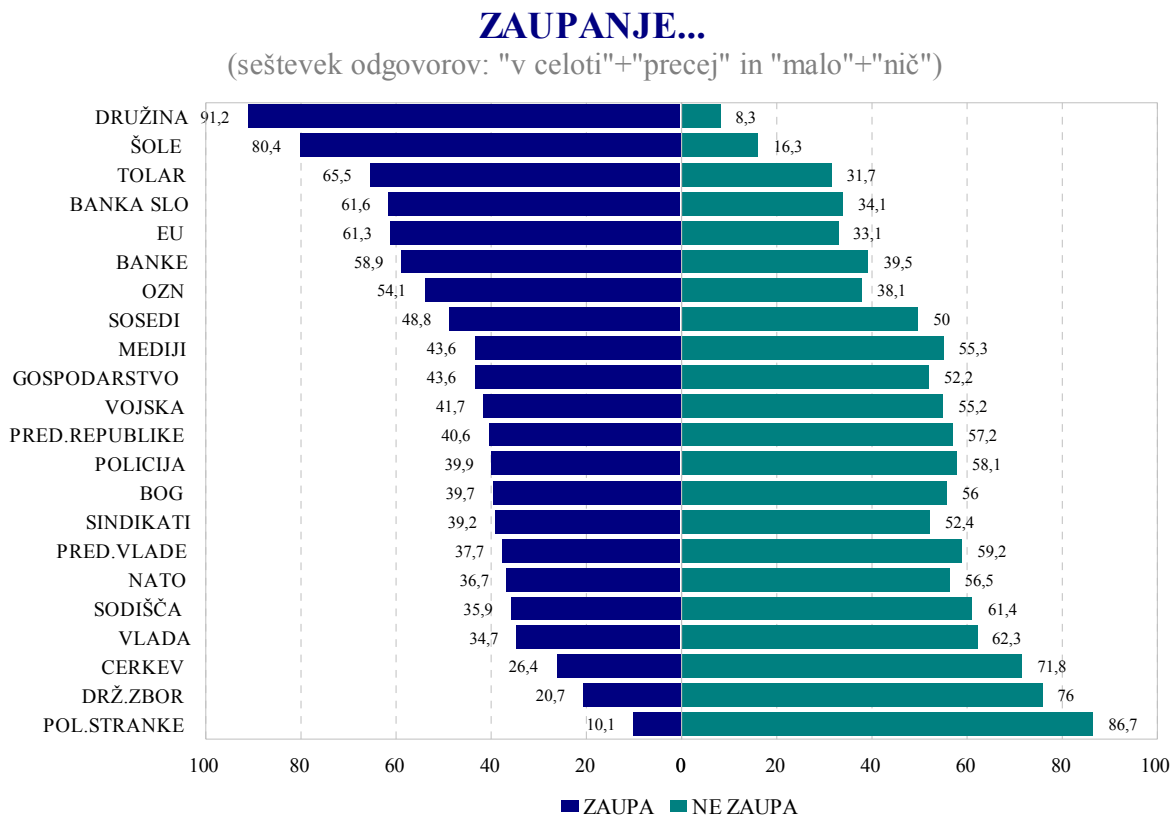
6 ZAUPANJE V INSTITUCIJE

Institucije so kompleksne družbene ustanove, ki pomembno določajo vzorce vedenja in razmerij oziroma odnosov med ljudmi. Usmerjene so k trajnosti in so predpostavka sleherne kulture, hkrati so stabilizirajoča jedra vedenja in mišljenja ter zagotavljajo kontinuiteto. Skozi institucije družba zagotavlja obstoj svojih vsebin in zagotavlja vzgojo in izobraževanje. Obenem institucije težijo k osamosvajanju in s svojo obstojnostjo določajo okvire delovanja njihovim nosilcem. S spremembami v družbi se spreminjajo tudi institucije same, hkrati pa tudi odnos do njih oziroma njihovo vrednotenje (Toš, 1999:35). Pri raziskovanju zaupanja v institucije velja, da čim višja je legitimnost sistema, čim višja je podpora, ki jo sistem uživa, čim višja je udeležba v sistemu in podobno, tem višja je stopnja zaupanja v osrednje institucije. Pri tem je pomembno razlikovanje med institucijami in njihovimi konkretnimi nosilci. Institucije lahko npr. uživajo zaupanje, njihovi nosilci oziroma konkretni izvajalci pa ne. Toš

opozarja tudi na previsoko zaupanje z vidika optimalnosti delovanja demokratičnega sistema, saj nezaupanje sprošča nadzorno funkcijo in je lahko motiv za participacijo.

Pri ocenjevanju delovanja demokratičnih sistemov je pomembno tudi razlikovanje med političnimi, ki običajno temeljijo na ustavi, in zasebnimi institucijami, ki so institucije oziroma ustanove civilne družbe. Nas bodo seveda bolj zanimala politična institucija, še posebej zaupanje v politične stranke in upravo. Zaupanje v institucije pa je tudi del politične kulture in izraža stopnjo politične socializacije državljanov s prevladujočimi družbenimi normami (Toš, 1999:35).

Tabela 1: Zaupanje v institucije



FDV - CJMMK, Slovensko javno mnenje 2003

Tabela 1 prikazuje zaupanje v institucije po raziskavi, ki je bila opravljena v letošnjem letu, kjer sta sešteta odgovora »v celoti« in »precej« na eni strani (zaupa) ter odgovora

»malo« in »nič« na drugi strani (ne zaupa). Manjkajoči odstotki predstavljajo odgovor »ne vem«.

Najboj očitno je nezaupanje v politične stranke, kar pa ni značilnost le tega merjenja, ampak vseh merjenj Slovenskega javnega mnenja od leta 1991 naprej.

Iz tabele je razvidno tudi relativno nizko zaupanje v ostale politične institucije, kot so Državni zbor (DZ skupaj s političnimi strankami pravzaprav uživa najmanjše zaupanje ljudi), vlada, sodišča in predsednik vlade, ki poleg cerkve uživajo najnižje zaupanje med vsemi institucijami.

Tabela 2: Zaupanje v stranke

leto/zaupanje v %	»v celoti« + »precej«	»malo« + »nič«
1991	12,1	76,9
1992	7,7	77,2
1993	3,2	86,7
1994	4,7	85,1
1995	4,5	90,2
1996	4,4	89,4
1997	6,4	86,8
1998	4,3	93,1
1999	5,5	86,2
2000	13,6	82,3
2001	9,4	88,3
2002	6,3	90,6

Vir: Slovensko javno mnenje, FDV-CJMMK, 1991-2003

Iz druge tabele lahko vidimo, da je zaupanje v politične stranke po letu 1991, ko je bilo praktično najvišje, padalo oziroma tega zaupanja praktično ni bilo. Nekaj večje zaupanje se pokaže po letu 2000, vendar je v primerjavi z drugimi institucijami še vedno zelo nizko. Brezovšek (1997:184) si tako nizek rating političnih strank razlaga na način, da je obsojena predvsem manipulativna narava politike kot take, ker ji v očeh povprečnega človeka daje videz nepoštenosti. Antistrankarski občutki so lahko tudi izraz razvoja

sodobne politične kulture, ki se izraža v naraščajočem skepticizmu volilcev do strank, ali pa so izraz nesposobnosti elite, da bi se odzvala na pričakovanja in zahteve volilcev.

V primerjalni raziskavi zaupanja v institucije v srednje in vzhodnoevropskih državah leta 1995 (Toš, 1999:37) je bilo ugotovljeno, da je zaupanje v institucije v teh državah bistveno nižje kot v državah zahodne Evrope. To še posebej velja za izraženo zaupanje v politične institucije.

Iz podatkov Slovenskega javnega mnenja glede zaupanja v politične institucije je še razvidno, da obstaja večje zaupanje v institucije, ki zagotavljajo red in celovitost sistema (policija, vojska), in tudi v individualizirane institucije (predsednik države, predsednik vlade), kot pa v klasične institucije, ki so nosilke političnega dogajanja (Državni zbor, politične stranke).

Uprava, za katero velja stereotip, da je neučinkovita, zbirokratizirana in preobsežna in ki pri državljanih ne uživa posebnega spoštovanja, je po podatkih slovenskega javnega mnenja iz leta 1995 dobila relativno dober rating. Na sedem stopenjski lestvici zaupanja je uprava dosegla povprečje 4,0. Ostale institucije so dosegle naslednja povprečja: sodišča 4.1, predsednik republike 4.0, policija 3.9, vojska 3.8, TV, časopisi, radio 3.8, vlada 3.6, parlament 3.5, cerkev, duhovniki 3.4, sindikati 3.2 in politične stranke 2.8.

Splošna ugotovitev poglavja bi lahko bila, da je v Sloveniji zaupanje v politične institucije relativno nizko. Prav tako obstaja relativno nizko zaupanje do večine drugih institucij. Slovenija tako spada med tiste države (Brezovšek, 1997:186), kjer obstaja relativno visoka moč (oblast) uprave. Uprava je v takšnem modelu fragmentirana, ideološko obarvana in medsebojno »blokirana«. To je deloma funkcija institucij samih, deloma pa tudi funkcija vrednot družbe, ki ne poudarja toliko vloge vlade, ampak bolj družino in individualne vloge.

7 ZAKLJUČEK

Prvo hipotezo, ki se glasi: *»V sodobnih državah sta uprava in politika dve medsebojno povezani kategoriji, popolna ločenost med njima je ideal, ki pa v praksi ne obstaja,«* lahko v celoti potrdimo. V sodobnih državah ne moremo govoriti o strogi ločitvi med upravo in politiko. Delitev nalog med politiko, ki je zadolžena za oblikovanje politik, in upravo, ki te politike samo izvršuje, danes ne vzdrži več. Uprava namreč sodeluje tudi pri oblikovanju politik, saj je tista, ki poseduje največ strokovnega znanja in informacij. Veliko večino zakonov pripravi prav uprava, ki so nato predmet političnega usklajevanja in jih potrdi parlament. Razlike med vlogami politikov in birokratov vse bolj izginjajo, povečuje se prekrivanje njihove odgovornosti. Uprava in politika sta torej medsebojno tesno povezani. To pa pomeni, da si pri izvajanju javnih politik tudi medsebojno konkurirata. Tako stalni uslužbenci kot izvoljeni predstavniki se na nek način borijo za prevlado oziroma zagovarjajo svoje interese. Pri tem imajo oboji na razpolago različne vire moči. Glavno orožje politike je prav gotovo legitimnost, ki si jo pridobi na volitvah, uprava pa lahko stavi na svoje strokovno znanje ter posedovanje informacij.

Drugo hipotezo, ki se glasi: *»V Sloveniji politične stranke imajo vpliv na delovanje državne uprave, novi zakon o javnih uslužbencih bo prispeval k zmanjšanju tega vpliva ter povečal strokovnost in učinkovitost dela državne uprave,«* lahko načeloma potrdimo. Politična stranka oziroma koalicija strank, ki ima večino v parlamentu, ima seveda tudi formalno podlago, da lahko, če že ne neposredno pa vsaj posredno, vpliva na delovanje uprave. Parlament in vlada odločata o organizacijski strukturi uprave, parlament tudi sprejema zakone, po katerih se mora ravnati uprava, kar daje političnim strankam precejšnjo moč pri vplivu na upravo. Najbolj lahko stranke na upravo vplivajo preko kadrovske politike, tako da zaposlujejo svoje ljudi v upravi. Vendar pri tem obstajajo določene omejitve. Večina zaposlenih se zaposluje na podlagi strokovnih kvalitet in po javnem razpisu, izjema so funkcionarji, ki pa morajo biti ravno tako strokovno usposobljeni, omejeni pa so še s potekom mandata. Vladne stranke lahko preko ministrov in drugih funkcionarjev izvajajo svoj program in vodijo politiko, vendar nosijo tudi politično odgovornost. Volitve so tiste, na katerih se pokaže, ali so bili ljudje

zadovoljni z vladno politiko, če niso bili, se lahko oblast (in s tem tudi vladne stranke) zamenja.

Zakon o javnih uslužbencih prinaša večjo transparentnost in strokovnost v delo javne uprave ter sistemsko ureja položaj javnih uslužbencev v Sloveniji. S povečevanjem strokovnosti in nekaterimi drugimi elementi se bo zmanjšal tudi vpliv strank na upravo. Poseben pomen v tem kontekstu ima uradniški svet, ki bo nadzoroval kadrovanje, ko bo šlo za najvišje uradnike (generalni sekretarji, generalni direktorji, predstojniki vladnih služb itd.) in tako preprečeval strankarski vpliv. Seveda pa je eno zakon sprejeti, drugo pa ga uveljaviti v praksi. Šele z dejansko uporabo bo zakon lahko prispeval k izboljšanju sistema javnih uslužbencev. Žal tudi za državno upravo še prevečkrat velja, da ni pomembno kaj znaš, ampak koga poznaš. In prav skozi kadrovske politiko se kaže vpliv strank na državno upravo. Ob menjavah vlade ponavadi sledijo številne kadrovske menjave, zlasti v primeru, ko se zamenja njen politični predznak. Stranke torej imajo moč, da vplivajo na državno upravo. Ta njihov vpliv bi bilo potrebno omejiti ali pa vsaj regulirati in zakon o javnih uslužbencih je gotovo korak k temu. Prav tako pa ni dobro, če si uprava uzurpira preveč moči in tako sama obvladuje dogajanje.

Niti politika niti uprava ne smeta imeti preveč vpliva oziroma moči v odnosu med njima. Potrebno je poiskati neko ravnotežje, ki pa je seveda zelo težko določljivo.

8 LITERATURA IN VIRI

- Bibič, Adolf (1997): Politološki preseki: Civilna družba in politični pluralizem. Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana.
- Beyme, Klaus von (1985): Political Parties in Western Democracies. Gower Publishing, Aldershot.
- Brezovšek, Marjan (1992): Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. Teorija in praksa, let. 29, št. 11-12, str. 1089-1100.
- Brezovšek, Marjan (1996): Teoretični pojem uprave. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, str. 997-1008.
- Brezovšek, Marjan (1997): Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek Marjan (ur.). Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi – zbornik referatov, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let 37, št. 2, str. 264-278.
- Bučar, France (1969): Uvod v javno upravo, Ljubljana.
- Bučar, France (1981): Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Fink-Hafner, Danica (2001): Politične stranke. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink-Hafner, Danica (1997): Development of a Party System. V: Fink-Hafner D. in Robbins R. J. (ur.). Making a New Nation: The Formation of Slovenia, Dartmouth Publishing, Aldershot.
- Godec, Rupko (1993): O funkcijah državnih upravnih organov. Upravni zbornik: Univerza v Ljubljani – Pravna fakulteta; Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., Kristan, I. (1996): Državna ureditev Slovenije. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. FDV, Ljubljana.
- Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, let 37, št. 2, str. 279-293.
- Kranjc, Stane (1994): Financiranje političnih strank. V: Lukšič, Igor (ur.). Stranke in strankarstvo, Ljubljana.

- Krašovec, Alenka (1997): Odnosi med upravo, politiko in interesnimi skupinami. V: Brezovšek Marjan (ur.). Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi – zbornik referatov, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Krašovec, Alenka (2000): Moč v političnih strankah. FDV, Ljubljana.
- Lukšič, Igor (2001): Politični sistem republike Slovenije – očrt. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Neumann, S. (1956): Modern Political Parties – Toward a Comparative Study of Political Parties. The University of Chicago Press, Chicago.
- Panebianco, Angelo (1988): Political Parties: Organization and Power. Cambridge University Press, Cambridge.
- Peters, B. Guy (1995): The Politics of Bureaucracy. Longman Publishers USA, New York.
- Pirnat, Rajko (1993): Politične stranke in uprava: njih formalna in neformalne razmerja. Javna uprava, 29, št. 3/4, str. 163-177.
- Predpisi o lokalnih volitvah in političnih strankah (1994). Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Rakočević, Slobodan (1994): Državna uprava. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Višja upravna šola. Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani. DDU Univerzum, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (1994): Problematika predvidene nove konstrukcije javne uprave v Republiki Sloveniji. Teorija in praksa, let. 31, št. 9-10, str. 755-762.
- Toš, Niko (1999): Zaupanje v institucije. V: Bohinc, R. In Černetič, M. (ur.). Civilna družva v Sloveniji in Evropi. Zbornik razprav, SAZU.
- Toš, Niko (ur.) (1999): Vrednote v prehodu II., Slovensko javno mnenje 1990-1998. FDV, Ljubljana.
- Ustava RS (1997): Četrta spremenjena in dopolnjena izdaja. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. VUŠ, Ljubljana.
- Ware, Alan (1996): Political Parties and Party Systems. Oxford University Press, Oxford.

- Zakon o državni upravi. Uradni list RS, št. 52/02.
- Zakon o političnih strankah. Uradni list RS, št. 62/94, 13/98, 1/99, 70/00.
- Zakon o javnih uslužbencih. Uradni list RS, št. 56/02.
- Zakon o Vladi Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 52/02.

▪ Ministrstvo za notranje zadeve:

www.mnz.si/si/urupnot.php?men=menu/M1324.inc&tekst=Seznam%20političnih%20strank&dat=upl/urupnot/stranke.htm

▪ Ministrstvo za notranje zadeve:

www.mnz.si/si/1411.php

▪ Državni zbor Republike Slovenije:

www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html

▪ Vlada Republike Slovenije:

www.sigov.si/vrs/index-2.html