

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

NATALIJA ILAŠ

VLOGA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV V PROCESU OBLIKOVANJA
JAVNIH POLITIK

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

NATALIJA ILAŠ

MENTORICA: izr. prof. dr. ALENKA KRAŠOVEC

VLOGA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV V PROCESU OBLIKOVANJA
JAVNIH POLITIK

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2008

Vloga visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik

Razmejitev med politiko in upravo je v sodobnih demokracijah težavna. Pri preučevanju odnosa med upravo in politiko se najbolj izpostavlja odnos med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Temeljna dilema, ki se pojavlja v tem odnosu, se že dolgo več ne nanaša na vprašanje primernosti sodelovanja javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik, pač pa se izpostavlja vprašanje kakšno vlogo naj imajo javni uslužbenci v procesu oblikovanja politik in do katere mere naj v tem procesu sodelujejo. V modernem političnem sistemu javni uslužbenci niso več zadolženi zgolj in samo za izvrševanje politik, ki jih postavljajo politični funkcionarji, temveč so v večini demokratičnih držav vključeni v proces oblikovanja politik. Najpomembnejše prednosti javnih uslužbencev v tem odnosu predstavljajo posedovanje informacij, strokovno znanje, učinkovitost in hitrost pri odločanju, apolitičnost, stalnost in stabilnost. Uprava poseduje ogromno političnim funkcionarjem potrebnih informacij, kar je lahko razlog, da so politični funkcionarji prisiljeni sprejemati javne uslužbenke kot neizbežen del pri procesu oblikovanja politik.

Ključne besede: politika, politični funkcionar, uprava, javni uslužbenec

The role of high civil servants in the process of forming the public policies

It is difficult to set the dividing line between the administration and politics in modern democracies. In the research of relation between administration and politics it is most exposed relations between civil servant and political officer. The key issue in this relation is not any more the involvement of civil servants in the process of forming the public policies, but what role should civil servants take in this process and to which degree they should cooperate in this process. In modern political system civil servants are no longer just the executors of policies, but are in majority of democratic states actively involved in process of forming policies. Most important advantages of civil servants in this relation are professional knowledge, owning of information, efficiency, speed at deciding, political neutrality, continuity and stability. Administration possesses a vast amount of the necessarily information for political officer, which can be the reason behind, that political officers accept civil servants as inescapable part in process of forming public policies.

Key words: politics, political officer, administration, civil servant

KAZALO

1. UVOD	6
2. METODOLOŠKI NAČRT	7
2.1 Namen in cilj diplomske naloge	7
2.2 Hipoteza	7
2.3 Raziskovalne metode	8
2.4 Struktura diplomske naloge	9
3. TEORETIČNA IZHODIŠČA	10
3.1 PRISTOPI K OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK	10
3.1.1 (Neo)institucionalni pristop	10
3.2 UPRAVNI IN POLITIČNI PROCES	13
3.3 POLITIČNI FUNKCIONARJI IN JAVNI USLUŽBENCI	15
3.3.1 Sistem političnih funkcionarjev v Sloveniji	15
3.3.2 Sistem javnih uslužbencev v Sloveniji	17
3.3.3 (A)političnost in vloga javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik	19
3.4 ODNOSI MED POLITIČNIMI FUNKCIONARJI IN JAVNIMI USLUŽBENCI	21
3.4.1 Viri moči javnih uslužbencev	25
3.4.2 Viri moči političnih funkcionarjev	28
3.4.3 Idealno tipski modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji	29
4. ŠTUDIJA PRIMERA – VLOGA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV V PROCESU OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK	33
4.1 Žarišča vlog	36
4.2 Značilnosti, pomembne za vlogo političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev	38
4.3. Značilnosti sprejemanja odločitev	41
4.4 Sprememba vlog visokih javnih uslužbencev	44
5. SKLEP	46
6. LITERATURA	52

7. PRILOGE.....	56
Priloga A: Vprašalnik o vlogi uprave pri procesih oblikovanja javnih politik (visoki javni uslužbenci).....	56

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Žarišče vlog političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev.....	36
Tabela 4.2: Značilnosti, pomembne za vlogo političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev.....	38
Tabela 4.3: Značilnosti, pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev (dejanske in pričakovane značilnosti).....	41
Tabela 4.4: Stališča visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev do sprejemanja odločitev.....	42
Tabela 4.5: Stališča visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev do sprejemanja odločitev (nadaljevanje).....	43

1. UVOD

V sodobnih upravnih sistemih sta politika in uprava medsebojno povezani kategoriji, saj politika vpliva na delovanje uprave in obratno. Poizkus ločitve politike in strokovne, profesionalne in apolitične državne uprave je stalnica in eden izmed temeljnih idealov v razvoju sodobne državne uprave in moderne ustavne demokracije. Vprašanje, ki se nam postavlja je, koliko in kako je ta ideal lahko oziroma ali je lahko sploh udejanjen v praksi. Politični in upravni proces se namreč prepletata. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces vsebuje elemente političnega.

Nedvomno pomembna sestavina v študiji uprave in politike je odnos med ključnima skupinama akterjev, kot so (visoki) javni uslužbenci in politični funkcionarji, saj je tovrsten odnos izjemno težko opredeliti in še težje izmeriti, kar posebno velja za skrivnosten in širši javnosti zaprt svet v vrhovih politične in administrativne hierarhije (Haček 2005, 186). Vsekakor je ta sistem daleč prezapleten, da bi ga lahko v celoti zajeli in ga umestili v idealno tipske modele. Za sodobno državo je pomembno, da je uprava politično nevtralna in profesionalna, po drugi strani pa je enako pomembno, da politika vodi in usmerja politične odločitve v državi. Zato ločnica ne sme biti ne preveč toga in ne preveč ostra.

Oblikovanje javnih politik ni brez akterjev, ki sodelujejo pri oblikovanju javnih politik. Ključni igralci v procesu oblikovanja javnih politik so državni, saj imajo monopol nad političnim odločanjem (Fink-Hafner 2002, 16). V tem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik različni igralci vstopajo v različna razmerja, med katerimi se nujno vzpostavijo odnosi. Tudi javna uprava igra med njimi pomembno vlogo. Kakšno vlogo ima pri oblikovanju javnih politik bo osrednja tema diplomske naloge.

2. METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Namen in cilj diplomske naloge

Cilj predlagane teme je opredeliti odnose in povezanost med upravo in politiko oziroma med njunima ključnima skupinama igralcev, političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, saj je ta odnos eden od značilnih problemov v sodobni družbi. Pri preučevanju tega odnosa se bom najbolj osredotočila na vlogo javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik. Temeljna naloga diplomskega dela bo ugotoviti, kako javni uslužbenci opredeljujejo svojo vlogo v procesu oblikovanja javnih politik, ali je sčasoma prišlo do spremembe njihov vlog in katerim dejavnikom lahko pripisujemo vzrok v spremembi vlog javnih uslužbencev.

2.2 Hipoteza

Skozi diplomsko delo bom preverjala naslednji dve hipotezi:

H₁: Vloga visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik je omejena predvsem na strokovne vidike.

H₂: Na spremembe vlog(e) visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik najbolj vplivajo vsebinska kompleksnost in tehnična zahtevnost postopkov oblikovanja javnih politik.

Izhajala bom predvsem iz weberjanskega modela odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, kjer je oblikovanje javnih politik domena političnih funkcionarjev. Vloga javnega uslužbenca pa ne predpostavlja širšega sodelovanja v političnem sistemu. Vloga visokih javnih uslužbencev pri oblikovanju javnih politik je predvsem omejena na tehnične in strokovne vidike javnih politik ter vloga legalista, ki se osredotoča na pravne procese. Javni uslužbenci skrbijo zgolj za izvrševanje politik, ki v ta odnos vnašajo predvsem strokovnost in apolitičnost. Proces oblikovanja in izvajanja namreč so empirični procesi, ki jih prepoznamo po tem, da zajemajo administrativne, organizacijske

in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo politike (Fink-Hafner 2002, 17). Poleg drugih upravnih nalog, se naloge uprave pri sodelovanju oblikovanja politik navezujejo na pripravljanje predlogov zakonov, predpisov in drugih gradiv ter zagotavljanja strokovne pomoči pri oblikovanju javnih politik (Zakon o državni upravi, 8. člen). Zaradi vsebinske kompleksnosti nekaterih javnopolitičnih tematik in pravno-proceduralnih znanj, ki jih imajo javni uslužbenci v procesu oblikovanja zakonodajnih rešitev, se širok nabor zakonodajalskih pooblastil prenese na javne uslužbence.

2.3 Raziskovalne metode

S pomočjo analize in interpretacije sekundarnih virov bom podala teoretična izhodišča za diplomsko nalogo. Raziskovala bom lastnosti političnih funkcionarjev in predvsem javnih uslužbencev in kakšne so podobnosti ter razlike med njimi. Zanimalo me bo, kakšne vloge v odnosih v procesih oblikovanja javnih politik igrajo predvsem visoki javni uslužbenci.

Pri analizi procesa oblikovanja javnih politik bo uporabljena metoda študija primera. Pri tem se bom poslužila anketnega vprašalnika za pridobitev subjektivnih podatkov o vlogi uprave v procesih oblikovanja javnih politik. V okviru metode anketnega zbiranja podatkov me bodo zanimali predvsem visoki javni uslužbenci. Izbrano populacijo bodo sestavljali politični funkcionarji (imenovani politiki) in visoki javni uslužbenci na Ministrstvu za promet. Anketirance bom razdelila v dve skupini, v skupino političnih funkcionarjev in v skupino visokih javnih uslužbencev, da ugotovim ali obstajajo različne predstave in zaznave o vprašanju vloge javnih uslužbencev znotraj političnega sistema.

V skupino visokih javnih uslužbencev sem zajela najvišje javne uslužbence pri Ministrstvu za promet. Najvišje položaje v ministrstvih po Zakonu o javnih uslužbencih (80. člen) zasedajo generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot. Izbrani javni uslužbenci naj bi zaradi dolgotrajnega službovanja in stalnosti pripomogli k odgovoru raziskovalnega vprašanja. Omenjena dejavnika naj bi bila pomembna dejavnika moči javnih uslužbencev pri oblikovanju javnih politik in s tem možno pojasnilo, če se je

vloga pri oblikovanju skozi službovanje v upravno-političnem procesu sčasoma spremenila. V skupino političnih funkcionarjev pa so bili zajeti minister in državni sekretar.

2.4 Struktura diplomske naloge

Diplomsko delo bom razdelila na tri dele, in sicer na teoretična izhodišča odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, na empirično raziskovanje značilnosti odnosa med omenjenima skupinama ter sklep.

V prvem delu diplomskega dela predstavljam temo, opredelim cilje in namen raziskovanja. V tem delu predstavim hipotezo, uporabljene metode in tehnike, ki služijo preverjanju hipotez.

V drugem delu predstavljam teoretična izhodišča diplomske naloge, podrobno predstavim teorijo (neo)institucionalizma, upravni in politični proces, sistem javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev, idealno tipske modele Petersa in oblike odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu. V nadaljevanju predstavim značilnosti in dejavnike moči političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev, saj posamezne prednosti znotraj odnosa predstavljajo večjo možnost vpliva, ki ga ima drugi akter v procesu oblikovanja javnih politik.

Tretji del diplomskega dela je namenjen predstavitvi rezultatov študije primera, predvsem značilnosti političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev na študiji primera, kjer tudi podam sklepne ugotovitve glede zastavljenih hipotez.

3. TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 PRISTOPI K OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK

Različni pristopi¹ k proces oblikovanja javnih politik izražajo pojasnjevalne dejavnike procesov oblikovanja javnih politik. Najpogostejši uporabljeni pristopi, ki preučujejo proces oblikovanja javnih politik so: (neo)institucionalni pristop, interesno-skupinski (omrežni) pristop, pristop racionalne izbire, družbeno-ekonomski pristop, idejno-interesni pristop, pristop javnopolitičnih zagovorniških koalicij (Krašovec 2002, 13).

Ključni namen in cilj vpeljevanja teorije (novega) institucionalizma je razumevanje in preučevanje delovanja posameznih institucij. V diplomski nalogi izhajam iz (neo)institucionalnega pristopa, saj poudarja največjo vlogo in pomembnost »državnih« javnopolitičnih aren v procesih oblikovanju javnih politik in mi daje ustrežnejšo razlago o vlogi uprave pri procesih oblikovanja javnih politik. Pri raziskovanju oblikovanja in izvajanja politik je analiza političnih ustanov in delovanja teh ustanov pomembna, saj so odločevalske ustanove tiste, ki podeljujejo legitimnost javni politiki, dajo ji status univerzalnosti. Poleg tega imajo ustanove monopol nad uporabe prisile in brez politično odločevalskih ustanov ni javnih politik v modernem smislu (Fink-Hafner 2002, 175). Državne ustanove vplivajo na moč ostalih akterjev v procesu političnega odločanja in imajo glavno besedo pri urejanju javnih zadev, njihova dejavnost je stalna in bolj odporna proti spremembam, hkrati pa so tudi formalni aparat vladanja (John 1998).

3.1.1 (Neo)institucionalni pristop

Institucionalni pristop je zagovarjal stališče, da imajo državne (politične) institucije, ki predstavljajo posamezne javnopolitične podarene (parlamentarno, vladno, uradniško, strankarsko) največjo in odločilno, v bistvu ekskluzivno vlogo v procesih oblikovanja javnih politik (John 1998). Vsaka od teh javnopolitičnih aren naj bi imela določeno vlogo v procesih oblikovanja javnih politik. Katera od teh aren pa naj bi imela največjo in

¹ Različni teoretski pristopi zrealijo različne politične prakse in so primerni za uporabo le v določenih okoljih oziroma le ob izpolnjenih določenih predpogojih (Fink-Hafner 2002, 172).

odločilno vlogo, pa je v največji meri odvisno od vrste in ustroja političnega sistema oziroma od njihovega položaja v specifičnih političnih sistemih² (Kotar 2002).

Novi institucionalizem se je razvil v osemdesetih letih kot odgovor na kritike o togosti izvorne institucionalne teorije, vplivne predvsem v prvi polovici 20. stoletja. Interes za vlogo in pomen »državnih« javnopolitičnih podaren v procesih oblikovanja javnih politik se je zopet povečal in razvil se je neoinstitucionalni pristop (Krašovec 2002, 14–15). Oddaljil se je od predhodnega, zgolj opisnega načina analize institucij, ga usmeril v preučevanju političnih ustanov kot sooblikovalcev javnopolitičnih izbir (Fink-Hafner 2002). Razumevanje institucij je premaknil od ožjega formalnega razumevanja k bolj širokem umeščanju institucij v njihovo okolje in tudi k priznavanju pomena vrednot in neformalnih odnosov (Fink-Hafner 2002). Sprejel je obstoj različnih vplivov »civilnodružbenih« na »državne« javnopolitične podarene v procesih oblikovanja javnih politik in jim v teh procesih priznal enakovrednejši položaj. Izpostavil je dejstvo, da so procesi oblikovanja javnih politik kompleksni, zaradi česar se pojavljajo različni, relativno močni interesi, posledično pa tudi konfliktni.

Za novi institucionalizem je v osnovi značilno, da se osredotoča na formalno in dejansko delovanje institucije ali več institucij, kjer pa ne gre nujno za raziskovanje v smer preučevanja odnosov med institucijami (Kustec-Lipicer 2006, 68). Posebnost novega institucionalizma je, da poudarja avtonomijo političnih ustanov v razmerju do družbe in omejevalni vpliv teh ustanov na izbor alternativnih načinov vpletanja države v reševanje družbenih problemov (Fink-Hafner 2002, 173).

² Znotraj iste vrste političnega sistema se vloga in pomen iste javnopolitične podarene v procesih oblikovanja javnih politik med posameznimi državami razlikuje. Prav tako znotraj posamezne države ima lahko javnopolitična podarena različno vlogo in pomen posameznih javnopolitičnih arenah (Daugbjerg 1998; John 1998). Obstaja možnost, da se znotraj iste vrste in ustroja političnega sistema neke države določeni javnopolitični podareni skozi čas spremenita njena vloga in pomen v isti javnopolitični podareni (John 1998). Poleg vrste in ustroja političnega sistema je potrebno poudariti še zgodovinski vidik, politično kulturo (John 1998) in pomen dejavnikov moči, ki jih (lahko) obvladujejo, nadzorujejo in/ali monopolizirajo posamezne javnopolitične podarene (Krašovec 2002, 14).

John (1998) v knjigi *Analysing public policy* pravi, da politični neoinstitucionalisti v ospredje raziskovanja postavljajo državne (politične) institucije, hkrati pa v procesu oblikovanja javnih politik priznavajo obstoj tudi drugih (nedržavnih) akterjev. Pomen teorije novega institucionalizma je, da državne ustanove vplivajo na moč ostalih akterjev v procesu političnega odločanja in imajo tako glavno besedo pri urejanju javnih zadev. Takšno vplivanje (avtonomijo) državnih (političnih) institucij neoinstitucionalisti pripisujejo dejstvu, da le-te določajo in zajemajo družbene običaje, vrednote ter norme obnašanja, njihovo delovanje je stalno in bolj odporno proti spremembam, hkrati pa so tudi formalni aparat vladanja.

Podobno Parsons (2001) pravi, da se neoinstitucionalisti osredotočajo zlasti na avtonomijo državnih (političnih) institucij v procesu oblikovanja javnih politik ter na odnose med temi ustanovami in družbo. Nekatere raziskave celo kažejo, pravi Parsons, da je določena javna politika pogosto rezultat notranjih dogovorov med državnimi akterji kot posledica zunanjih pritiskov, zahtev in vplivov (npr. s strani civilne družbe).

Za sodobni neoinstitucionalni pristop je značilna usmerjenost v iskanje odgovorov na osrednje vprašanje - kako ustanove vplivajo na vsebino, oblikovanje in izvajanje javnih politik (Fink-Hafner 2002, 175). Novejše verzije institucionalizma institucije ne vidi kot osrednje spremenljivke v preučevanju politoloških fenomenov, temveč bolj kot intervenirajoče, preko katerih potekajo boji za prevlado, moč in interese. Z vidika poseganja pa je novi institucionalizem uporaben, ker omogoča analizo preučevanja institucij države (Kustec-Lipicer 2006, 68).

3.2 UPRAVNI IN POLITIČNI PROCES

Že nekaj časa je znano dejstvo, da med politiko in upravo ni jasne in ostro začrtane meje. Razmerje med politiko in upravo lahko opredelimo kot razmerje med odločanjem in izvrševanjem odločitev. V analitičnem smislu pa lahko to razmerje ločimo na upravni in politični proces (Brejc 1996; Bučar 1981).

Upravni proces lahko ločimo na dva dela, odločanje o ciljih organizacije in odločanje o sredstvih (načinih) za doseganje teh ciljev (Bučar 1981; Virant 2004), ki sta na politični proces različno vezani. Parsons je govoril o dveh ravneh upravnega procesa - o institucionalni (določanje ciljev organizacije) in o instrumentalni (odločanje o načinu doseganje teh ciljev) ravni (Virant 2004, 16).

Brejc (1996, 1) poudarja, da se s političnim procesom politična moč pridobiva, ohranja in uporablja za uveljavljanje določenih interesov, z upravnim procesom pa naj bi prišli do objektivne ocene stanja na določenem področju, do predlogov ukrepov za izboljšanje stanja in do izvajanja vseh tistih upravnih opravil, ki so potrebna za doseganje ciljev politike in uprave.

Odločanje o ciljih je na politični proces tako zelo navezano, da ga od samega političnega procesa včasih niti ne razlikujemo oz. se politični proces na zunaj odraža v pretežni meri kot odločanje o ciljih. Uprava pa je del tega procesa in se nanaša na odločanje o sredstvih. Uprave pa ni mogoče pojmovati samo kot sredstva za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu odločanja ciljev, kar jo naredi politično (Bučar 1981, 59). Najprej se v organizaciji določajo njeni cilji oziroma potrebe. Tem temeljnim odločitvam pa sledijo odločitve, ki vodijo k doseganju teh ciljev - sprejemanje posameznih poslovnih odločitev, sklepanje posameznih poslov ipd (Virant 2004, 16). Odločanje o sredstvih naj bi bilo politično nevtrarno, podobno kot upravljanje stvari, izčrpalo naj bi se samo ali vsaj pretežno v odločanje o tehničnih vprašanjih (Bučar 1981, 59).

Virant govori v teoriji omenjenem enovitem upravno-političnem procesu, kjer so neposredno povezani politični procesi (v smislu pridobivanja in ohranjanja oblasti) s

procesu javnega upravljanja. Povezava se kaže zlasti v vrhu upravnega procesa - na njegovi institucionalni ravni. Politični procesi boja za oblast so usmerjeni prav v osvojitve vrha upravnega procesa, kjer se določajo cilji, usmeritve in politika (v smislu oblikovanja javnih politik) družbene skupnosti. Nosilci političnih interesov želijo uveljaviti svoje interese, vrednote in poglede na javne zadeve prav preko institucionalnega dela upravnega procesa. Politični procesi potekajo na formalen način (zlasti preko volitev) in na neformalen način (preko uveljavljanja drugih virov družbene moči) (Virant 2004, 23).

Proces upravljanja oziroma upravni proces v sistemu javnih uslužbencev poteka v skladu z izhodišči kibernetiko - informacijske teorije. Na vrhu hierarhije so tiste ravni, ki vsebujejo veliko informacij, to so t.i. odločevalske ravni. Na dnu hierarhije pa so tiste ravni, ki ne vsebujejo veliko informacij, vsebujejo pa energetski potencial. Proces upravljanja³ v sistemu javnih uslužbencev se začne z določitvijo ciljev na hierarhično gledano najvišji ravni, torej institucionalni ravni, ki temelji na zunanjih virih birokratske moči (politična oblast) in predstavlja zgornji del organizacijske strukture. Osrednja vloga institucionalne ravni je, da posreduje med političnim okoljem na eni strani ter sistemom javnih uslužbencev kot družbenim okoljem na drugi strani. Iz političnega okolja namreč sistem javnih uslužbencev črpa tisto potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci ter ustvarjalci politik nujno potrebujejo. Pomemben vir birokratske moči na tej ravni je tudi javno mnenje, kajti strokovno utemeljenemu sistemu javnih uslužbencev, ki je sposoben pripravljati strokovne in čim manj politične predloge, politika le težko nasprotuje. Znotraj institucionalne ravni predstavljajo ključni element pravila vladanja. Tu gre predvsem za postavljanje ciljev in izhodišč celotnega sistema javnih uslužbencev in za določitev vloge, ki jo imajo javni uslužbenci. To je torej element, ki ga ima na voljo politika oziroma natančneje trenutna vladajoča oblast. Od politike je tako odvisno ali bodo javni uslužbenci zgolj izvrševalci njenih odločitev ali pa jim bo priznana tudi vloga ustvarjalcev politik (Haček 2001, 44).

³ Proces upravljanja v sistemu javnih uslužbencev poteka na treh ravneh oziroma v okviru treh ključnih podsistemov: institucionalna raven (predstavlja pravila vladanja), operativna raven (predstavlja kadrovski sistem) in simbolna raven (predstavlja simbolni sistem) (Haček 2001, 44).

Problem prepletanja političnega in upravnega procesa se kaže predvsem pri najvišjih javnih uslužbencih, ki postajajo vse bolj podobni politikom po svojem ravnanju in pristojnostih, saj je od njihovega političnega obnašanja pogosto odvisna njihova kariera (Brejc 2000; Haček 2005). Na drugi strani pa imamo javne uslužbence, katerih delo je popolnoma odvisno od njihove strokovne usposobljenosti in ni prav nič povezano z njihovo morebitno politično opredelitvijo (Brejc 2000; Bačlija in Haček 2007). Takšni javni uslužbenci postanejo steber določene politike v upravi. Te svoje vloge se zavedajo in jo sčasoma poskušajo uveljaviti za svojo lastno promocijo (Brejc 2000, 234). Naloga stroke je, da politiki ponudi različne strokovne rešitve, politika pa mora v skladu s svojim vrednostnim sistemom izbirati med različnimi predlaganimi strokovnimi rešitvami (Bačlija in Haček 2007, 69).

V moderni državi torej ne obstaja (več) jasna razmejitev med politiko in upravo, politični in upravni proces se prepletata. Ideja M. Webra je preživeta. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces vsebuje elemente političnega. Politiki bi si želeli, da bi bila uprava predvsem izvajalka in ne soustvarjalka politike. V upravi pa pogosto trdijo, da je največji problem uprave politika. Uprava bi rada zadržala svojo strokovno vlogo, kajti prav zato bi si s tem obdržala tudi politično vlogo (Brejc 2004, 233).

3.3 POLITIČNI FUNKCIONARJI IN JAVNI USLUŽBENCI

3.3.1 Sistem političnih funkcionarjev v Sloveniji

Politični funkcionarji zasedajo večinoma najvišje in najpomembnejše položaje v javnih organizacijah na državnem in lokalnem nivoju. Svoj položaj pridobijo bodisi neposredno z izvolitvijo ali pa posredno z imenovanjem. Voljeni so za določen mandat, kar jih zavezuje, da izvršuje tiste politike, ki so jih obljubljali v času predvolilne kampanje (Haček 2005, 70).

Področje političnih funkcionarjev ureja Zakon o političnih funkcionarjih v državnih organih iz leta 1990, ki je precej zastarel. Politične funkcionarje opredeljuje kot osebe, ki so na svojo funkcijo izvoljeni na neposrednih in splošnih volitvah oziroma jih je na njihovo funkcijo volil Državni zbor Republike Slovenije oziroma Vlada Republike Slovenije, kakor tudi funkcionarji pravosodnih organov, državni sekretarji ter generalni sekretarji Urada predsednika Republike Slovenije, Vlade Republike Slovenije, Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter Državnega zbora Republike Slovenije (Zakon o političnih funkcionarjih, 1. člen).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (2. člen) opredeljuje funkcionarje kot

osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti.

Politične funkcionarje odlikuje njihova legitimnost in v povezavi z njo formalno ustavno pooblastilo za vladanje. Funkcionar vnaša v upravni proces politične odločitve, strokovne podlage za njihovo sprejemanje pa zagotavljajo strokovno usposobljeni uslužbenci (Virant 1998, 193). Vpliv političnih funkcionarjev znotraj uprave je odvisen od več dejavnikov: od političnega položaja, ki ga zaseda, dolžine službovanja v politiki, povezav z najvišjimi javnimi uslužbenci in tudi drugimi najvišjimi političnimi funkcionarji ter vrste in izvršljivosti nalog, s katerimi se vsakodnevno soočajo (Haček 2005, 70). Višji kot je položaj, ki ga politični funkcionar zaseda, s širšimi in težjimi problemi se mora vsakodnevno soočati. Nižje ko se spustimo po hierarhični lestvici političnih funkcionarjev, večja je njihova stopnja specializacije. Pojavlja se tudi večja stopnja identifikacije z nalogami in problemi znotraj organizacije, kjer opravljajo svojo politično funkcijo. Politični funkcionarji na nižjih položajih pogosteje težijo k večji lastni strokovnosti na ožjih področjih svojega dela (Stillman 1996).

3.3.2 Sistem javnih uslužbencev v Sloveniji

Javni uslužbenci delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev bi lahko najenostavneje definirali kot poseben upravni sistem znotraj javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci. Pojem sistem se nanaša predvsem na formalne strukture avtoritativnih opravil, ki upravljajo delovanje javnih uslužbencev znotraj zadanih ciljev, programov oziroma aktivnosti (Haček 2001, 43)

Javni uslužbenec je oseba, ki opravlja službo v javni upravi in »v okviru svojega poklica opravlja izvršilne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se razlikujejo od opravljanja političnih nalog« (Haček 2005, 46). Javni uslužbenec opravlja naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost. Del aparata javnih uslužbencev je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, del pa za pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje (Virant 1998, 187).

Bučar (1969, 592) opredeljuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in organskem smislu. V funkcionalnem smislu je javni uslužbenec vsak, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo, medtem ko je javni uslužbenec v organskem smislu tista oseba, ki deluje za neki organ in čigar dejavnost se šteje kot dejavnost državnega organa.

Zakon o javnih uslužbencih (1. člen) opredeljuje javnega uslužbenca kot posameznika, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Zakonodaja ločuje med pojmom javni uslužbenec in uradnik. Status uradnika imajo tisti javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge, in javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, pa so strokovno-tehnični javni uslužbenci. (Zakon o javnih uslužbencih, 23. člen). Upravne naloge izvršujejo v javno korist, politično nevtralnno, nepristransko in prevzemajo polno odgovornosti za svoje delo.

Po zakonu o državni upravi (2. – 3. člen) naj bi javne uslužbenke odlikovala zakonitost, samostojnost, strokovnost, politična nevtralnost in nepristranskost. Zakon delo javnih

uslužbencev opredeljuje s upravnimi nalogami, ki jih sestavljajo sodelovanje pri oblikovanju javnih politik, izvršilne naloge, inšpekcijski nadzor, spremljanje stanja, razvojne naloge in zagotavljanje javnih služb (8. – 13. člen). Uprava naj bi bila tako strokovna dejavnost, ki deluje nevtralnno in nepristransko. Politični funkcionarji pa imajo predstavniško vlogo, vlogo odločanja, legitimnost in navsezadnje končno odločitev pri oblikovanju javnih politik.

Sistem javnih uslužbencev ločuje nazive od položajev. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Najvišje položaje v ministrstvih po Zakonu o javnih uslužbencih (80. člen) zasedajo generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot.

Za zagotavljanje nevtralnosti v javni upravi je zelo pomemben tudi način zaposlovanja javnih uslužbencev. Pri tem ločimo dva skrajna modela (Pirnat 1993, 172). V zgodnjem obdobju ZDA je bil uveljavljen t.i. »spoils system« ali tudi »patronage system«, ki je pomenil politično nastavitve javnih uslužbencev, kar je imelo za posledico politično korupcijo in manjšo učinkovitost, saj so odgovorna delovna mesta v javni upravi zasedali ljudje brez potrebnih strokovnih znanj. Leta 1883 pa je bil v ZDA sprejet »Pendleton act«, ki je uvedel t.i. »merit system«. Sistem zaposlovanja v takšnem sistemu je imel za cilj odstranitev političnega vpliva administracije in zagotovitev kompleksnejših in strokovno usposobljenih javnih uslužbencev. Pendletonova listina je zadala dokončen udarec do tedaj uveljavljenem »spoil« sistemu, ki je pomenil zaposlovanje javnih uslužbencev predvsem v skladu s političnimi merili (Haček 2001, 43). Dosledna uporaba »spoil« sistema lahko v končni fazi pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela, povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov, poleg tega pa je onemogočena kontinuiteta upravnega dela, saj na le-to v veliki meri vpliva dinamika političnih sprememb. »Merit« sistem je nasprotje »spoil« sistema in je za upravno področje veliko primernejši, saj zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih oseb, trajnost zaposlitve ter kontinuirano delovanje upravnega sistema in političnih sprememb (Haček 2001, 44).

3.3.3 (A) političnost in vloga javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik

Vsaka birokracija sama po sebi poseduje neko politično moč, čeprav birokracija ni voljena, nikakor ni mogoče trditi, da je apolitična (Haček 2005, 75). O politični nevtralnosti ni mogoče več govoriti, kadar obstajajo v družbi nasprotja glede posameznih vrednot in mora uprava delovati na takih osnovah. Od javnih uslužbencev ni mogoče pričakovati, da bodo delovali kot stroji (Brejc 2000, 233). Formalna zavezanost javnih uslužbencev, da so v službi voljenih in imenovanih političnih funkcionarjev in da so pri opravljanju svojega dela politično nevtralni, seveda ne pomeni, da sami nimajo svojega vrednotnega sistema, političnega mnenja in politične opredelitve, kar pa v končni fazi vpliva na njihovo delovanje in ravnanje. Čeprav upravne organizacije in v njih zaposleni javni uslužbenci izvršujejo zakonodajo, ne pomeni tudi njihove pasivnosti na področju oblikovanja različnih politik (Haček 2005, 75). Večina držav skuša omejevati aktivnost javnih uslužbencev v političnem procesu, v nekaterih političnih sistemih je celo prepovedano članstvo javnih uslužbencev v političnih sistemih.

Politično nevtralna uprava seveda v praksi ne more obstajati (Brejc 2000; Haček v Bačlija in Haček 2007). Govorimo lahko le o relativni politični nevtralnosti uprave, vendar je to mogoče trditi le za uprave v ustaljenih in razvitih ter tradicionalnih demokracijah, v katerih desetletja obstaja praktično nespremenjen vrednostni sistem, kar hkrati pomeni, da obstaja nekakšna skladnost vrednot med oblastjo in državljanji. Javna uprava deluje skladno z danim vrednostnim sistemom in se ukvarja predvsem z vprašanji uresničevanja svojega poslanstva (Brejc 2000, 233).

Tudi Bučar (1981, 71) meni, da uprava »ne more biti politično nevtralna, ker to nasprotuje samemu njenemu bistvu. Lahko pa »bolj« ali »manj« politično nevtralna«. Nadaljuje, da »uprava je lahko nevtralna, kadar ima čim manj opraviti z vrednostnim sistemom, o katerem so v družbi nasprotja«, to pa je takrat, ko »delo na temelju vrednostnih premis, ki so implicitno splošno sprejete v družbi«. Politično nevtralna uprava bi morala zaradi svoje neopredeljenosti in strokovnosti delovati mnogo

učinkoviteje kot uprava, v kateri bi večino časa posvečali temu, kdo je na kateri strani in kdo dela za koga (Bačlija in Haček 2007, 70).

Dokler ne moremo potegniti jasne meje med politiko in upravo oziroma med političnim in upravnim procesom, je zahteva po politični nevtralnosti v delovanju javnih uslužbencev razmeroma nelogična (Bačlija in Haček 2007, 69), saj ni jasno, kje se v upravno političnem procesu konča politično in kje se začne upravno. V javni upravi pa po drugi strani ni mogoče prezreti javnih uslužbencev, ki jim je prav vseeno, kdo je na oblasti. Želijo samo v miru opravljati svoje delo in vsak politik oziroma predstojnik, ki jim bo zagotovil, bo zanje sprejemljiv. Izkustveno ugotavljamo, da je delež takšnih javnih uslužbencev večji, čim nižje gremo po hierarhični piramidi in obratno (Brejc 2000, 233).

Politiki, ki delujejo v upravi kot ministri in državni sekretarji, predstavniki političnih strank oziroma organizacij, se za dosego svojih ciljev opirajo na javne uslužbence. Javni uslužbenci, ki delujejo v polju politike kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ali delajo neposredno za politike, pa izkoriščajo politike za hitrejše napredovanje v svoji karieri. Kot smo že zgoraj navedli, je razmerje med politiko in upravo razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev. Gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta povezani na vseh hierarhičnih ravneh odločanja (Bačlija in Haček 2007, 69; Haček 2001, 61). Na razmerje med politiko in upravo vplivajo tudi volivci. Posameznik kot volivec poskuša uveljaviti svoje interese s pritiski na politiko, slednja pa si prizadeva preko uprave vplivati na uresničevanje svojih ciljev (Brejc 1996, Bačlija in Haček 2007, Haček 2001).

Posebej občutljivo je vprašanje politične pripadnosti javnih uslužbencev. Če bomo vztrajali na politični pripadnosti javnih uslužbencev trenutni vladi ali politični strani na oblasti, bodo strokovnjaki upravo zapuščali ali pa se v njej ne bodo zaposlili prav zaradi nestabilnosti položaja, ki bi nastal ob vsakih volitvah. Tisti, ki bi v takih razmerah ostali, bi bili prisiljeni menjati svoje politično prepričanje samo zato, da bi si ohranili položaje in naredili kariero. Prej ali slej takšna uprava ne bi zmoгла odgovoriti na izzive časa. Verjetno je treba iskati rešitev v bistvu protislovnega razmerja med politiko in upravo v

določeni stopnji nevtralnosti uprave. Za države v tranziciji pa velja, da morajo nosilci novih demokratičnih vrednot najprej zmagati na volitvah in obdržati oblast, da bi lahko povzročili bistvene spremembe tudi v vrednotnem sistemu. Za takšne spremembe pa je potreben tudi čas (Brejc 2000, 241).

Ker bi politika in uprava morali služiti ljudstvu, bi bilo idealno, da bi obe zagotavljali uresničevanje temeljnih postulatov demokratične države. Uresničevanje le tega pa bi bilo možno le, če bi med politiko in upravo obstajala relativna skladnost glede ciljev ter če bi bila uprava profesionalna in etična v svojem ravnanju (Brejc 1996, 15).

3.4 ODNOSI MED POLITIČNIMI FUNKCIONARJI IN JAVNIMI USLUŽBENCI

Skozi zgodovino se je odnos med politiko in upravo precej spreminjal, saj je odvisen od zgodovinskega obdobja ter od političnega sistema in drugih značilnosti posamezne države. Najtesneje sta bila politika in uprava povezani v socialističnih državah. Primer stroge ločenosti med njima pa bi lahko bila Velika Britanija. Razvoj dihotomije uprava/politika je neposredno povezan z idejama Woodrowa Wilsona in Maxa Webra o temeljni potrebi po ločitvi postavljanja in uveljavljanja ciljev podrobnega izvajanja politik za doseg te ciljev (Brezovšek 1992, 1094). Pod krmilom Wilsona in njegovih privržencev je postal model politične nevtralnosti uprave z uporabo znanstvenih metod neke vrste dogma, iz katere naj bi izhajali pri študiju javne uprave. Max Weber je z idealnim tipom birokracije strogo zagovarjal to načelo in je bil med prvimi, ki je dejansko izpostavil vprašanje legitimnosti delovanja uprave (Pečarič 2008, 70).

Ločevanje med politiko in upravo je začelo krhati, saj odločanje vedno vsebuje tudi vrednostne in politične predpostavke. Upad delitve med politiko in upravo je dodobra načelo tudi obrambo »merit« sistema (sistem sprejema in napredovanja na temelju sposobnosti), ki so ga zagovarjali reformatorji sistema javne uprave pred enim stoletjem. Njihov argument je bil, da javna uprava temelji na izpiti in merit sistemu, ne na politiki, zaradi česar ni nedemokratična, saj naj bi se javna uprava ukvarjala zgolj z znanostjo o upravi, ki se zelo razlikuje od politike (Pečarič 2008, 72).

Javna uprava je vključena v vsebino politike in tudi v izvajanje njenih odločitev, kar je pogosto tudi poudarjeno v pojmi opuščanja delitve na politiko in upravo, nezmožnosti vrednostno neopredeljene uprave in nujnosti predhodnega dela javnih uslužbencev pred pojavom samega problema. Ti pojmi odražajo prepričanje, da je uprava udeležena samo pri tehničnih odločitvah ali nevtralnem izvajanju političnih odločitev. To prepričanje in prepričanje, da niso vsi organi javne uprave strogo državni organi, je privedlo do širše definicije javne uprave. Javna uprava je tako najbolje definirana kot praksa in študij profesionalnih formulacij in vpliva na javno politiko, njenega izvajanja na stalni in organizirani podlagi zaradi koristi javnega interesa, civilnih področij in državljanov (Frank Marini v Pečarič 2008, 72–73).

Javni uslužbenci so dejansko oblikovalci politike. V sebi združujejo »strast anonimnosti«; napredujejo po stopnjah javne uprave in zagotavljajo stabilnost javne uprave. Na svojih mestih ostajajo, medtem ko se predsedniki in državni sekretarji menjajo. Ker javni uslužbenci s postopki volitev ne izgubijo niti ne dobijo svoje politične moči, je njihovo moč težko uskladiti s klasično teorijo demokracije. Z razvojem tehnologije in celostnega napredka družbe se je diskrecija začela pojavljati na vedno večjih področjih, pri čemer je postajala tudi veliko obsežnejša. Javni uslužbenci so dobivali čedalje več pooblastil, pri tem pa je sočasno rasla tudi njihova moč (Pečarič 2008, 71).

Pomembno je, da so javni uslužbenci na vseh ravneh, posebej še na višjih, lojalni do svojih političnih voditeljev, ne da bi bili od njih odvisni v obliki političnega pokroviteljstva. To pa je možno samo, če uživajo določeno stopnjo samostojnosti in varnosti službe. Lojalnost vključuje možnost »opozorilnega žvižga« vedno, kadar so javni uslužbenci prepričani o nepravilnosti in če je v nevarnosti zakonitost, to pa zahteva neodvisen razmislek in kritične pripombe uradnikov (Brezovšek 2000, 270).

Lojalnost torej ne pomeni nekritično ubogljivost. Politiki in birokrati igrajo različne vloge in morajo sprejeti te vloge. Odnosi med izvoljenimi politiki in imenovanimi javnimi uslužbenci seveda nikoli niso brez trenja, pa tudi politično pokroviteljstvo je nedvomno

prisotno tudi v zahodnih demokracijah. Temeljno pravilo je, da morajo politiki zaupati javnim uslužbencem, neodvisno od političnih pogledov in strankarske privrženosti, javni uslužbenci pa morajo ponuditi svoje neodvisne presoje in ekspertize. To pa ne pomeni, da katerakoli stran pozna stvari bolje, pač pa samo, da pozna različne vidike javnih politik. Pri tem je možno razlikovati med defenzivnim in proaktivnim angažiranjem v izmenjavi med politiko in birokracijo (Brezovšek 1992, 1097).

Težko je reči, kje je meja med razumnim političnim delovanjem javnega uslužbenca in njegovo strokovno dejavnostjo. Politik naj se ne bi vmešaval v delo uprave, javni uslužbenci pa se po naravi stvari morajo ukvarjati tudi s politiko. Takšna razmejitev bi kaj hitro pripeljala do tega, da bi stroka nadvladala politiko (Brejc 2000, 234).

Jedro skupine javnih uslužbencev predstavljajo visoki javni uslužbenci, ki se na hierarhični lestvici nahajajo takoj za političnimi funkcionarji (Stillman 1996, 196). Ravno na teh najvišjih nivojih prihaja do največjega števila interakcij med obema skupinama, odnosi pa naj bi temeljili na medsebojnem sodelovanju in zaupanju. Čim višje so javni uslužbenci v upravno političnem procesu oziroma v hierarhični strukturi javne uprave, tem bolj so po svojem ravnanju in pristojnostih podobni politikom oziroma je politična vloga bolj izrazita. Visoki javni uslužbenci, ki se stalno gibljejo v političnem okolju, imajo tako bolj izrazit odnos do politike in politikov - so bolj za ali bolj proti, so bolj politično determinirani, ker je od njihovega političnega obnašanja odvisna njihova kariera. Politika pa za svoje delovanje potrebuje javne uslužbence, ki imajo ustrezen občutek za politiko in so hkrati strokovnjaki (Brejc 2000, 234). Za njihov položaj je ponavadi potrebna dolga in zahtevna uslužbenska kariera na določenem položaju ter ustrezna izobrazba in usposobljenost. Njihov čas ni vezan na časovno omejen mandat kot političnim funkcionarjem. Javnim uslužbencem to predstavlja prednost na področju sposobnosti in strokovnosti ter poznavanja oblikovanja politik na posameznem področju (Stillman 1996, 196). Vodilni javni uslužbenci znotraj posameznega ministrstva, ki so večino časa globoko vpleteni v proces oblikovanja javnih politik so zato še posebej občutljivi na politične faktorje. Posledica tega je, da na hierarhičnem vrhu posameznega

vladnega resorja uprava nikakor ne more biti ločena od politike in tudi politične aktivnosti na tem nivoju ne moremo jasno razločevati od uprave (Haček 2004, 139).

Vodilni javni uslužbenec dobiva politične odločitve, ki jih mora z upravnim instrumenti uresničiti. Implementacija politične odločitve je v marsičem odvisna prav od njega, kajti zaradi tega, ker so politične odločitve malokdaj povsem jasne in koherentne, lahko vodilni javni uslužbenec ravna bolj ali manj v duhu politične odločitve. Tu pride še posebej do veljave njegova vrednotna opredelitev, njegov politični pogled. Nestvarno bi bilo namreč pričakovati, da so javni uslužbenci »politični evnuhi«. Če politična odločitev vodilnemu javnemu uslužbencu ustreza, se bo potrudil in uporabil vsa zakonita sredstva, da bi jo uresničil. V primeru, ko ne bi imel zadostnih zakonskih podlag, bo ravnal v duhu zakona. Če pa se s politično odločitvijo ne strinja, bo poiskal vse mogoče proceduralne zaplete ali pa bo ravnal birokratsko dosledno po črki zakona. Da bi torej javni uslužbenec ravnal politično, ni nujno, da je član kakšne politične stranke, ni nujen njegov političen aktivizem (Brejc 2000, 234).

Vodilni politični javni uslužbenec mora dobro poznati politično okolje, v katerem deluje njegova uprava. Poznati mora relacije med ministri in do ministrov, vlogo interesnih skupin in skupnosti na splošno, poznati mora tudi različne načine oblikovanja oziroma vzpostavljanja odnosov do teh oseb in skupin. Prvenstvena pa je vendarle njegova skrb za uresničevanje poslanstva uprave, ki jo vodi in s tem povezana mobilizacija in usmerjanje organizacijskih virov. Vodilni javni uslužbenec je torej nekakšna dvoživka. Ministru je odgovoren za delo uprave, ki jo vodi, reševati mora številne težave, ki se v upravi pojavljajo in je zaradi svojega položaja nekakšen strelovod za javne uslužbence. Tudi za javnost utegne biti najbolj odgovoren, če uprava ne deluje skladno s pričakovanji javnosti. Njegov položaj lahko ilustriramo z naslednjima stavkoma. Če je vest dobra, je za ministra, če je slaba pa za šefa uprave. Če je uprava naredila kaj dobrega, gredo zasluge ministru, za napake pa je odgovoren šef uprave (Brejc 2000, 234–235).

Da bi vodilni javni uslužbenec lahko uspešno izvajal svoje naloge, mora imeti ustrezen vpliv na kadrovsko politiko. Tu pa se zopet sreča s politiko. Menjava ministra pogosto

pomeni menjave tudi v ministrstvu. Minister navadno takoj oblikuje svoj kabinet, v katerem so njegovi politični somišljeniki, ljudje, ki jim zaupa, in tudi tisti, ki jih je nekako moral nagraditi za njihovo delo med volilno tekmo. Tu ni veliko prostora za strokovnost, ampak je v ospredju politična pripadnost. Če gre takšno kadrovanje predaleč, na primer, da minister na izrazito ekspertno mesto imenuje »svojega« človeka, predvsem po njegovi politični pripadnosti, torej zaradi članske izkaznice, ne po strokovnosti, se bo takšna kadrovska poteza hitro obrnila proti ministru. Političnost uprave se bo povečala na škodo strokovnosti (Brejc 2000, 235).

3.4.1 Viri moči javnih uslužbencev

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 prihaja 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, 153–155). Bučar (1981) navaja različne vire družbene moči: iz fizične premoči, ekonomske odvisnosti, informacij, legitimnosti in duhovne navezanosti.

V procesih oblikovanja javnih politik so (deluje) več javnopolitičnih podaren med katerimi se oblikujejo različne vrste odnosov. Praksa dokazuje, da med njimi prevladujejo tekmovalni in konfliktni odnosi, zato v procesih oblikovanja javnih politik prevladuje teža po obvladovanju največje moči oziroma vloge v procesu oblikovanje konkretne javne politike (Krašovec 2002, 17). Moč posamezne javnopolitične podarene pa je odvisna od (možnosti) obvladovanja, nadzorovanja in/ali monopoliziranja dejavnikov moči. Dejavniki moči, ki (so)oblikujejo moč javnopolitične podarene predstavljajo različni viri, organizacijske značilnosti ter formalno določene funkcije in pristojnosti (Krašovec 2002, 18–19). V različnih javnopolitičnih arenah različna in tudi znotraj iste javnopolitične arene se (lahko) pomembnost in relevantnost posameznih

dejavnikov moči pri (so)oblikovanju moči posamezne javnopolitične podarene spreminja (Daugbjerg 1998).

V nadaljevanju prikazujem kateri od dejavnikov moči (lahko) obvladuje, nadzoruje in/ali monopolizira politika in uprava (politični funkcionarji in javni uslužbenci) ter kakšna je njihova moč oziroma vloga pri oblikovanju javnih politik.

Po mnenju Petersa (2001, 234–237) je prvi in morda celo najpomembnejši vir moči uprave informacije in strokovno znanje, saj se največja količina informacij kopiči ravno v upravi. Za razumevanje, razlago in smiselno uporabo zbranih informacij je potrebno tudi tehnično in strokovno znanje. Javni uslužbenci imajo tako relativen monopol nad informacijami, ki ga lahko pretvarjajo v moč na različne načine. Javni uslužbenci naj bi zaradi dostopa do informacij in tehničnega in strokovnega znanja na nekem področju oblikovali boljše politike kot relativno neinformirani in slabo poučeni politiki. Birokracija je tako v situaciji, ko lahko menja informacije in znanje v zameno za določen vpliv nad oblikovanjem in izvajanjem politik.

Drugi vir moči uprave po mnenju Petersa je moč odločanja. Birokracija je v primerjavi z mnogimi političnimi institucijami, kljub pogostim obtožbam o njeni neučinkovitosti, pri odločanju vendarle relativno učinkovita in predvsem bolj hitra kot zakonodajni organi. Zaradi dostopa do informacij in večje sposobnosti hitrejšega sprejemanja odločitev se zato na birokracijo prenaša vedno večji del oblasti. Poleg tega pri sprejemanju odločitev ni tako občutljiva kot voljeni predstavniki oblasti.

Resnično orožje javnih uslužbencev je predvsem njihov vpliv in njihova domnevna apolitičnost. Birokracija ima namreč temeljno prednost, da je formalno popolnoma ločena od strankarske politike. Javnim uslužbencem ni potrebno biti izvoljen in niso soočeni z nenehnimi pritiski lastne volilne baze in lastne politične stranke. Ločenost od strankarske politike javnim uslužbencem omogoča poudarjanje lastne strokovnosti, saj na njihove odločitve naj ne bi vplivala potreba po ugajanju volivcem. Birokracija takšno ločenost

pogosto uporablja v podporo argumentu, da so odločitve, ki jih sprejema sama, zavoljo strokovnosti in tehnične nadvlade boljše kot tiste, ki jih sprejemajo politične institucije.

Poleg tega izvira prednost birokracije tudi iz njene stalnosti in stabilnosti. Javni uslužbenci pogosto uporabljajo strategijo čakanja in zavlačevanja, v skladu z mislijo, da politični funkcionarji prihajajo in odhajajo, birokracija pa ostaja. Osnovne naloge javnih uslužbencev se le redko spreminjajo, saj politični funkcionarji ponavadi nimajo ne časa ne virov, da bi identificirali točke, v katerih so potrebne spremembe, in te spremembe tudi dejansko uvedli. Stalnost birokracije javnim uslužbencem omogoča sprejemanje rešitev tudi za daljše časovno obdobje, medtem ko so politiki vezani na mandat in si zaradi volilnega cikla takšnih dolgoročnih rešitev pogosto ne morejo privoščiti (Peters 2001, 236–237).

Hecló (1977, 171–172) v raziskavi o javnih uslužbencih ugotavlja, da je osnova moči javnih uslužbencev naproti političnim funkcionarjem v storitvah, ki jih lahko izvajajo ali ne. Glavno njihovo orožje je neposlušnost, s katero izkoriščajo politične funkcionarje, glavna moč pa leži v neizvajanju politične moči in ne v neposlušnosti. Birokracija razvija nek poseben institucionalen pogled na politiko, saj odloča o tem, katere politike so v javnem interesu in katere ne. Birokracija se povezuje z različnimi funkcionarji in drugimi politikami ter aktivno sodeluje v politični konferenci ter se izdaja kot upravni in politični instrument.

Kot pravi Brejc (1996, 1) ima državna uprava sama po sebi veliko moč, ker je izvrševalec politike in v določenem pogledu tudi usmerjevalec družbenega razvoja. Brejc (2000, 228–229) tudi navaja, da ima javna uprava veliko ekonomsko, politično in organizacijsko moč.

Ekonomska moč se kaže predvsem v obsegu proračunskih sredstev, ki jih ima uprava na razpolago in v kakovosti materialnih sredstev, s katerimi izvaja svoje naloge.

Politična moč izhaja iz njenega sodelovanja v političnem procesu in iz pooblastil, ki jih ima po zakonu. Temelji ravnanja javne uprave je ravnanje po črki in zagotavljanje enakosti pred zakonom, vendar pa lahko to omejuje njeno samostojnost in v nekaterih primerih tudi ni mogoče vnaprej opredeliti vseh možnih pojavov in načinov ravnanj. Rešitev je diskrecijska pravica, s katero uprava pridobi večjo samostojnost odločanja in kar je lahko negativna posledica tega, tudi večjo možnost nepooblaščen uporabe moči.

Organizacijska moč uprave izvira iz množice informacij, ki so ji na voljo za izvajanje svoje dejavnosti in iz njene profesionalnosti oziroma njenega strokovnega znanja.

3.4.2 Viri moči političnih funkcionarjev

Nasproti upravi imajo prav tako politika določene vire moči, ki ji pomagajo v boju proti upravi. Peters (1995, 237–238) navaja naslednje.

Najpomembnejše orožje politike v boju z javnimi uslužbenci, je njihova legitimnost ter v povezavi z njo formalno in ustavne avtoritete, kar daje politiki podlago za njeno delovanje. Javni uslužbenci so omenjeni le v redkih ustavah, še manjše število ustav birokraciji podeljuje kakršnokoli formalno oblast pri sprejemanju odločitev. Zato mora biti vsako delovanje birokracije pri sprejemanju odločitev legitimirano s strani ustavno predpisanih akterjev. Pogosto se takšna legitimacija zgodi zaradi neaktivnosti političnih funkcionarjev ali prenosa pooblastil na birokracijo, kljub temu pa nujno vsebuje formalni prenos avtoritete.

Pomemben vir političnih funkcionarjev je tudi denar oziroma moč nad dodeljevanjem sredstev. Politične institucije odločajo o višini in razporeditvi proračunskih sredstev in želijo nad proračunskim procesom obdržati kar največ nadzora. Uprava želi v omenjenem procesu pridobiti kar največ proračunskih sredstev in avtonomijo nad načinom porabe teh sredstev ter zadržati kar največ nadzora. Pomembnost proračunska porazdelitev sredstev za oba akterja vodi v razvoj številnih tehnik na obeh straneh za prevlado moči na drugim.

Naslednji vir moči politike je njena svoboda oziroma avtonomija pri delovanju oz. oblikovanju in izvajanju politik, za kar morajo tudi prevzeti odgovornost. V odnosu med politiko in upravo mora prihajati do kompromisov, vendar je tudi avtonomija vpletenih stvar pogajanj.

Po mnenju Petersa (2001, 237–238) so politične institucije predstavnice javnosti in najreprezentativnejše institucije v državi sploh in kot take lahko svojo politično moč mobilizirajo skozi povezavo z javnostjo, preko političnih strank in interesnih skupin. Če upoštevamo ta dejstva ter da je uprava v zavesti ljudi preveč zbirokratizirana, neučinkovita ter požira velike vsota denarja, lahko politika to obrne sebi v prid oziroma ji daje večjo moč, da uveljavi svoje interese.

3.4.3 Idealno tipski modeli odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji

Domnevna ločenost politike in uprave vzpostavlja med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji različne medsebojne odnose. Eno glavnih vprašanj teh odnosov je moč oziroma vloga politike in uprave v procesih oblikovanja javnih politik. Vloga obeh se je skozi čas v omenjenih procesih spreminjala ter se prilagajala potrebam časa in prostora.

V nadaljevanju predstavljam idealnotipske modele odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, ki v procesu oblikovanja javnih politik igrajo različne vloge. Modeli predstavljajo standard, s katerimi lahko primerjamo realnost, vendar ne smemo pričakovati, da katerikoli model odraža realno stanje, saj je vsak konkreten primer poglavje zase. Modeli odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji podajajo izjave o temeljnih vrednotah v sistemu javnih uslužbencev, kot sta na primer odgovornost in zanesljivost.

Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam in Bert A. Rockman so leta 1981 objavili 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 (Krašovec 2002, 69–71):

POLITIKA/UPRAVA

V procesih oblikovanja javnih politik naj bi dejansko sodelovala le politika, saj naj bi bila zadolžena za oblikovanje javnih politik in odločanje, medtem ko naj bi bila uprava zadolžena le za administrativno pomoč pri oblikovanju in za izvajanje sprejetih javnih politik.

DEJSTVA/INTERESI

Uprave ni moč popolnoma ločiti od procesov oblikovanja politik, zaradi česar politika in uprava sodelujeta v njih, vendar vsak vanje prispeva svoj delež. Uprava naj bi v procese oblikovanja javnih politik vnašala dejstva, znanje in nevtralne ekspertize, politika pa interese, vrednote in politično občutljivost.

ENERGIJA/RAVNOTEŽJE

Politika in uprava sodelujeta v procesih oblikovanja javnih politik in se obe ukvarjata s politiko. Politika v procesih oblikovanja javnih politik artikulira in izraža širše, razpršene in različne interese bolj ali manj neorganiziranih posameznikov, medtem ko naj bi uprava v večji meri upoštevala in posredovala med organiziranimi, ožjimi, natančno določenimi in osredotočenimi interesi. Politika deluje strastno, strankarsko, idealistično in tudi ideološko, ki ji omogoča vnos inovativnosti in energije v procese oblikovanja javnih politik. Uprava pa deluje preudarno, centralizirano, praktično in pragmatično ter daje poudarek majhnim (inkrementalnim) spremembam in iskanju ravnotežja v procesu oblikovanja javnih politik.

ČISTI HIBRID

V tej predstavi izginejo razlike med vlogo politike in uprave v procesih oblikovanja javnih politik. Kot opozarja Smith (v Krašovec 2002, 71) je »v tej predstavi še vedno prisotno vsaj minimalno razlikovanje vlog, čeprav je res, da smo priča njihovemu velikemu prekrivanju«. Na eni strani visoki državni uradniki pogosto in brez večjih

zadržkov postajajo politiki, na drugi strani pa naj bi bila vzpostavitev »čistih hibridov« vidna v prehajanju večjega števila politikov v upravo in na položaje, ki so bili nekdanj rezervirani izključno za karijerne državne uradnike (Krašovec 2002, 69–71).

Vloga uprave v procesih oblikovanja javnih politik se je skozi čas iz služabnika politiki spremenila v relativno enakovredno vlogo politiki. Na tej stopnji so omenjeni avtorji dejansko zaključili raziskovanje vlog politike in uprave v procesih oblikovanja javnih politik (Krašovec 2002, 71).

Vladanja načelno ne bi smeli prepustiti avtonomnim birokratskim organizacijam, ločenega od osrednjega političnega vodstva. Uprava in politika sta 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.

Aberbach, Putnam in Rockman so leta 1981 v lastni empirični raziskavi o (samo)opredelitvi vlog politikov in uradnikov opredelili vloge, ki jih najpogosteje zavzemajo in niso medsebojno izključujoče (v Krašovec 2002, 76). Te vloge so:

- strokovnjaki (ukvarjajo se predvsem s strokovnimi vidiki javnopolitičnih problemov in uporabljajo posebna znanja);
- zagovorniki (osredotočajo se predvsem na zagovarjanje interesov širših družbenih skupin ali nasprotujejo krivicam, ki so se jim zgodile) ;
- posredniki (ukvarjajo se predvsem s posredovanjem ali razreševanjem interesnih in političnih sporov) ;
- podporniki (osredotočajo se predvsem na zagovarjanje interesov posebnih skupin oziroma klientele) ;
- strankarski zagovorniki (osredotočajo se predvsem na zagovarjanje strankarske politike) ;
- oblikovalci javnih politik (ukvarjajo se predvsem z oblikovanjem javnih politik);
- upravitelji (vidijo se predvsem v vlogi predstavnikov in zagovornikov države);

- legalisti ali pravni zagovorniki (ukvarjajo se predvsem z legalnimi vidiki procesov in pravnimi opredelitvami posameznikovih odgovornosti) ;
- zaščitniki (predvsem varujejo in zagovarjajo interese posameznih družbenih skupin oziroma klientov).

Odnose med politiko in upravo v procesih oblikovanja javnih politik in njuno moč omenjenih procesih je v 5 modelih najpodrobneje opisal Peters (v Krašovec 2002, 72–73):

FORMALNI MODEL predstavlja dihotomijo politika/uprava, ki je največkrat povezana z imenom Weber in Wilson. Poudarja vlogo politike in uprave v procesih oblikovanja javnih politik, ki so stroge ločene, politika pa ima v njih bistveno večjo moč.

MODEL VAŠKEGA ŽIVLJENJA je model, v katerem imata politična in upravna elita zelo podobne interese, ideje, cilje in vrednote. Za doseg ciljev (ohranitev oblasti in normalno delovanje vlade) eliti medsebojno tesno sodelujeta. Politika in uprava ne delujeta ločeno druga od druge.

FUNKCIONALNI MODEL poudarja vertikalno integracijo politike, uprave in tudi širše družbe, in sicer po funkcionalnem načelu (do integracije pride na podlagi zelo podobnih interesov, idej, ciljev in vrednot na konkretnem področju javne politike in ne kar splošno, poleg tega se poudarja vsebina in ne oblika). Izoblikuje se moč posameznih skupin, ki združujejo dele politike in uprave (ter širše družbe), zato Peters tudi tokrat ugotavlja, da imata v tem modelu politika in uprava v procesih oblikovanja javnih politik veliko moč.

TEKMOVALNI MODEL se omenja največkrat kot tipični model odnosov med politiko in upravo. Zanj je značilno tekmovanje med politiko in upravo za prevlado v procesih oblikovanja javnih politik. Največkrat so glavni vzrok tekmovanja različni pogledi na vsebino konkretnih javnih politik. Politika in uprava tekmujeta za uveljavitev lastnih interesov, idej, ciljev in vrednost. Katera bo imela v resnici v procesih oblikovanja javnih

politik večjo moč, pa je odvisno od številnih dejavnikov, predvsem pa od dejavnikov moči, ki jih (lahko) obvladujeta, nadzorujeta in/ali monopolizirata.

URADNIŠKI MODEL izraža relativno razširjeno prepričanje, da ima v procesih oblikovanja javnih politik večjo moč uprava. Vzrok za njeno prevlado naj bi bila preobremenitev politike, njena nezmožnost ukvarjanja s številnimi nalogami sodobne države ter majhna količina virov, nujno potrebnih za uspešno in učinkovito delovanje v procesih oblikovanja javnih politik. Ravno nasprotno tega pa naj bi imela uprava v omenjenih procesih večjo moč kot politika, katera vloga je v tem modelu zmanjšana na potrjevanje javnih politik.

4. ŠTUDIJA PRIMERA – VLOGA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV V PROCESU OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK

V diplomskem delu poskušam raziskati vprašanje, kakšne vloge igrajo visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji v upravno-političnem odnosu na Ministrstvu za promet. Zaradi empiričnih težav pri pridobivanju rezultatov političnih funkcionarjev, sem za primerjavo uporabila podatke iz raziskave⁴, ki je bila opravljena leta 2003 (več v Haček 2005, 18). Anketirancem na Ministrstvu za promet⁵ so bila poleg istih vprašanj kot v omenjeni raziskavi zastavljena tudi vprašanja, ki se tičejo njihov sprememb v vlogah v procesu oblikovanja javnih politik. Težavo pri zbiranju anketnih vprašalnikov političnih funkcionarjev lahko pripisujem predvsem kampanji ter pomanjkanju časa ter zainteresiranosti političnih funkcionarjev za sodelovanje s širšo okolico.

Izhodišče za raziskovanje vloge javnih uslužbencev je bila domneva, da je vloga javnih uslužbencev pri procesih oblikovanja javnih politik je omejena predvsem na strokovne

⁴ Raziskava je bila prav tako razdeljena na politične funkcionarje in javne uslužbence. V skupino političnih funkcionarjev so bili zajeti pripadniki zakonodajne veje oblasti (50% uspešnost) kot izvršilne (46,6% uspešnost). V skupino političnih funkcionarjev so bili zajeti pripadniki zakonodajne veje oblasti (poslanci Državnega zbora RS) kot pripadniki izvršilne veje oblasti (člane Vlade RS, državne sekretarje, direktorje vladnih uradov in agencij, generalno državno tožilko itd.)

⁵ V skupino visokih javnih uslužbencev je bilo zajeto 10 najvišjih javnih uslužbencev na Ministrstvu za promet. Na anketo je odgovorilo 6 oziroma 60% vseh anketirancev.

vidike. Med katere sem izpostavila predvsem tehnične, strokovne in legalne vloge javnih uslužbencev pri oblikovanju javnih politik. Zaradi vsebinske kompleksnosti in tehnične zahtevnosti postopkov oblikovanja javnih politik pa predvidevam spremembe vlog(e) visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik.

S pomočjo analize vsebine formalnih dokumentov (Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o državni upravi) in drugih sekundarnih virov sem ugotovila, da se vloge političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev razlikujejo. Javne uslužbence odlikuje predvsem strokovno znanje, posedovanje informacij, učinkovitost, apolitičnost, stabilnost, stalnost, hitrost pri sprejemanju odločitev in profesionalnost. Politični funkcionarju pa imajo po drugi strani predstavniško vlogo in vlogo odločanja, legitimnost in navsezadnje končno odločitev pri oblikovanju javnih politik. Kljub tem naštetim značilnostim javnih uslužbencev ugotavljam, da uprava ni več zadolžena zgolj za izvajanje odločitev, sprejetih v politiki, ampak je vključena v sam proces oblikovanja odločitev. Politika in uprava medsebojno sodelujeta na različnih področjih, druga brez druge ne moreta preživeti, potrebna je strokovnost v politiki, uprava pa brez prisotnosti politike prav tako ne more delovati.

IZOBRAZBA IN DOLŽINA KARIERNE POTI

Za dostop na najvišje uslužbenske položaje sta ponavadi potrebni tako dolga in zahtevna uslužbenska karierna pot kot tudi ustrezna izobrazba in usposobljenost. Omenjeni dejavniki naj bi bili pomembni dejavniki moči javnih uslužbencev pri oblikovanju javnih politik. Poda nam lahko morebitno pojasnitev glede spremembe vlog v procesu oblikovanja javnih politik. Zaradi izhodišč, da visoki javni uslužbenci vnašajo v proces oblikovanja javnih politik predvsem strokovnost, je bilo izpostavljeno tudi vprašanje o izobrazbi. Za strokovno usposobljenost se smatra strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna in specialna znanja) in osebne sposobnosti posameznika za uporabo tega znanja. Analize izobrazbene strukture političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev je razkrila visoko izobrazbeno strukturo, saj v empirični raziskavi nisem

našla nobenega političnega funkcionarja ali visokega javnega uslužbenca, ki bi imel zgolj osnovnošolsko izobrazbo. Še več, pri visokih javnih uslužbencev ni zaslediti nobenega javnega uslužbenca, ki bi imel manj kot univerzitetno izobrazbo. Najvišjo izobrazbeno strukturo je mogoče zaslediti pri političnih funkcionarjih na nacionalni ravni z visoko ali univerzitetno izobrazbo (96 %) (Haček 2005). Pri visokih javnih uslužbencih pa je 67 odstotkov z univerzitetno izobrazbo. 33 odstotkov visokih javnih uslužbencev ima opravljen magisterij ali doktorat, kar kaže na višjo izobrazbeno stopnjo kot pri političnih funkcionarjih.

Zaradi stalnosti delovanja v državni upravi je bilo anketirancem zastavljeno tudi vprašanje o dolžini opravljanja upravne oziroma politične službe. Anketirani visoki javni uslužbenci so v povprečju zaposleni v upravi 11, 3 let, medtem ko je povprečna dolžina dosedanje karijerne poti političnih funkcionarjev na nacionalni ravni 15 let. Ugotovila sem torej, da je povprečna dolžina karijerne poti političnih funkcionarjev daljša od visokih javnih uslužbencev. Ta podatek je pomemben za empiričen del, saj le visoki javni uslužbenci z dolgo karierno pot lahko ocenjujejo morebitne spremembe v vlogah pri procesih oblikovanja javnih politik.

Eden izmed pogojev za vstop v vrste političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev je visoka ali univerzitetna izobrazba. Ob analizi kariernih poti visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev sem ugotovila, da je povprečna dolžina karijerne poti političnih funkcionarjev daljša od povprečne dolžine karijerne poti visokih javnih uslužbencev. Podatek o karierni poti visokih javnih uslužbencev me je presenetil, ker bi bilo moč pričakovati, da je ta daljša, kajti ti naj bi se zaposlili v upravi kar hitro po končanem šolanju. Po drugi strani pa je bila presenetljiva tudi dolga kariera političnih funkcionarjev, saj naj bi se ti odločali za vstop v politiko v zrelejšem življenjskem obdobju, ko si pridobijo izkušnje na drugih področjih. Po mnenju Hačka (2005) naj bi te posebnosti izvirale iz specifičnega zgodovinsko-političnega konteksta Slovenije.

4.1 Žarišča vlog

Pri merjenju dojetanja lastnih vlog javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik sem sledila delitvi vlog na devet skupin po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (več v Krašovec 2002, 76). Žarišča vlog se medsebojno ne izključujejo, tako da so lahko anketiranci izbrali več vlog. Empirični rezultati izhajajo iz stališč, ki so jih v anketnem vprašalniku izrazili anketiranci, vendar nimamo nobenega zagotovila, da takšno obnašanje anketirancev v realnem svetu neposredno sledi stališčem, ki so jih izrazili v anketi.

Osredotočila se bom na tiste značilnosti, za katere obe skupine anketirancev verjameta, da so ključne za opravljanje lastne vloge v procesih oblikovanja javnih politik. Zlasti me bodo zanimale značilne razlike in podrobnosti v pristopu obeh skupin, kako opredeljujejo politični funkcionarji značilnosti visokih javnih uslužbencev pri oblikovanju javnih politik in obratno.

Tabela 4.1: Žarišče vlog političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev

Vloge																	
Strokovnjak		Zagovornik		Posrednik		Podpornik		Strankarski zagovornik		Oblikovalci javnih politik		Upravitelj		Legalist		Zaščitnik	
VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF	VJU	PF
100	59	17	93	16	57	0	59	0	24	0	76	50	60	33	44	17	24

Vir: Lastni vir in Haček (2005)

* Številčne vrednosti predstavljajo odstotke političnih funkcionarjev oziroma visokih javnih uslužbencev, ki so navedeno vlogo uvrstili v okvir lastnega delovanja.

** Lastni vir sestavljajo podatki za visoke javne uslužbence pridobljeni na Ministrstvu za promet, podatki za politične funkcionarje pa so predstavljeni na podlagi raziskave, ki jo je opravil dr. Haček.

*** VJU – visoki javni uslužbenci; PF- politični funkcionarji

Iz tabele 4.1 je razvidno da so v okvir lastnega delovanja visoki javni uslužbenci najbolj izpostavili vlogo strokovnjaka. Za tem sledijo vloge upravitelja, legalista, zagovornika, zaščitnika in posrednika. Pomembna in presenetljiva ugotovitev empirične raziskave je, da se noben izmed visokih javnih uslužbencev ni opredelil za vlogo oblikovalca javnih politik. Politični funkcionarji so na nacionalni ravni oblasti izbrali malo drugačen vrstni red, na prvo mesto so postavili vlogo zagovornika in na drugo mesto vlogo oblikovanja javnih politik. Opaziti je, da med obema skupinama (politični funkcionarji - visoki javni uslužbenci) obstajajo močne razlike v vlogah. Največje razlike je moč opaziti v vlogah oblikovalca javnih politik, strankarske zagovornika, podpornika, zagovornika širših družbenih skupin.

Iz tabele je torej razvidno, da se javni uslužbenci ne vidijo v vlogi oblikovalca politik, osredotočajo se predvsem na vloge, ki se zadevajo na tehnične, strokovne in pravne procese. Politični funkcionarji pa vidijo svojo vlogo v zagovarjanju interesov širokih družbenih skupin v procesu oblikovanja javnih politik. Izbrane vloge so bile pričakovane, saj se morajo politični funkcionarji znova potrjevati na volitvah, zato so tudi njihove vloge v tej smeri opredeljene.

4.2 Značilnosti, pomembne za vlogo političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev

Tabela 4.2: Značilnosti, pomembne za vlogo političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev

	MP		Nacionalna raven	
	VJU	PF	VJU	PF
ZNAČILNOSTI, POMEMBNE ZA VLOGO				
organizacijske in vodilne sposobnosti	50	83	91	84
intelektualne sposobnosti	100	33	87	76
sposobnost pri oblikovanju politik	17	67	25	45
tehnično-strokovno znanje	100	33	50	13
nevtralno izvajanje zakonov	33	17	71	/
osebne lastnosti in vest	33	17	64	70
svetovanje nadrejenim	83	17	47	/
družabnost in osebni odnosi	16	33	17	27
sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	50	67	51	89
dovzetnost in sposobnost predstavljanja	33	33	36	31
ideološka obveza in posredovanje	17	17	1	2
karizma in sposobnost vodenja	17	33	20	56

Vir: Lastni vir in Haček (2005)

* Številčne vrednosti predstavljajo odstotke političnih funkcionarjev oziroma visokih javnih uslužbencev, ki so navedeno značilnost uvrstili v okvir delovanja visokih javnih uslužbencev ali političnih funkcionarjev.

** Lastni vir sestavljajo podatki za visoke javne uslužbence pridobljeni na Ministrstvu za promet, podatki za politične funkcionarje pa so predstavljeni na podlagi raziskave, ki jo je opravil dr. Haček.

*** VJU – visoki javni uslužbenci; PF- politični funkcionarji ; MP- Ministrstvo za promet

Tabela 4.2 prikazuje značilnost, pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev. Anketirani visoki javni uslužbenci menijo, da so najpomembnejše značilnosti za vlogo visokih javnih uslužbencev intelektualne sposobnosti, strokovno-tehnično znanje, svetovanje nadrejenim, organizacijske in vodilne sposobnosti ter sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave. Politični funkcionarji so za značilnosti, pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev, navedli kot

najpomembnejše organizacijske in vodilne sposobnosti, nato sledijo intelektualne sposobnosti, nevtralno izvajanje zakonov ter osebne lastnosti in vest. Obe skupini torej poudarjata organizacijske, vodilne in intelektualne sposobnosti. Vendar politični funkcionarji tehnično-strokovno znanje cenijo manj kot visoki javni uslužbenci.

Politični funkcionarji še manj pa visoki javni uslužbenci ne verjamejo, da je oblikovanje javnih politik značilnost visokih javnih uslužbencev. Sodelovanje visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik ni prepoznano kot pomembno. Zanimivo je, da niti visoki javni uslužbenci sami ne vidijo posebne želje po sodelovanju v procesu oblikovanja. V večjem odstotku kot politični funkcionarji pa visoki javni uslužbenci menijo, da naj bi politični funkcionarji odlikovala značilnost sposobnost oblikovanja politik

Visoki javni uslužbenci menijo, da naj bi politični funkcionarji imeli predvsem organizacijske in vodilne sposobnosti, sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave ter sposobnost pri oblikovanju javnih politik. Visoki javni uslužbenci uvrščajo tehnično-strokovno znanje pri političnih funkcionarjih zelo nizko. Politični funkcionarji omenjeno značilnost za njihovo delo ocenjujejo celo manj pomembno kot ga uvrščajo visoki javni uslužbenci. Politični funkcionarji razvrščajo značilnosti, pomembne za njihovo delo nekoliko drugače kot visoki javni uslužbenci. Politični funkcionarji menijo, da so za delovanje političnih funkcionarjev pomembne sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave, organizacijske in vodilne sposobnosti, intelektualne sposobnosti, osebne lastnosti in vest.

Vse kaže na to, da imajo politični funkcionarji in visoki javni uslužbenci drugačne stališča o tem, katere značilnosti so pomembne za vlogo političnih funkcionarjev. Visoki javni uslužbenci so kot pomembne značilnosti političnih funkcionarjev poudarili predvsem klasično vlogo političnih funkcionarjev, oblikovanje politik in reprezentativne funkcije. Politični funkcionarji pa kot pomembne značilnosti političnih funkcionarjev poudarjajo značilnosti, kot so sposobnost organiziranja, pogajanj, vodenja, sprave in posredovanja.

Visoki javni uslužbenci tako poudarjajo strokovni in tehnični vidik javnih uslužbencev, medtem ko naj se politični funkcionarji ukvarjajo z vodenjem, organizacijo, pogajanjem in oblikovanjem javnih politik. Sposobnost oblikovanja javnih politik se ponovno zdi visokim javnim uslužbencem pomembna za vlogo političnih funkcionarjev.

V tabeli 4.3 so predstavljeni rezultati o dejanskih in pričakovanih značilnosti visokih javnih uslužbencev, ki so pomembne za njihovo vlogo v procesu oblikovanja javnih politik. Anketirane visoke javne uslužbenke sem prosila, da poleg dejanskih značilnosti visokih javnih uslužbencev izberejo značilnosti, za katere menijo, da naj bi jih visoki javni uslužbenci imeli. Kot smo že zgoraj omenila, so visoki javni uslužbenci kot dejanske značilnosti najbolj izpostavili naslednje: tehnično-strokovno znanje, svetovanje nadrejenim in intelektualne sposobnosti. Kot pričakovane značilnosti, pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik pa so našli naslednje: tehnično-strokovno znanje, organizacijske in vodilne sposobnosti, intelektualne sposobnosti ter svetovanje nadrejenim. Intelektualne sposobnosti in sposobnost posredovanj in pogajanj anketirani označujejo kot manj pričakovane lastnosti kot so dejansko. Sposobnost oblikovanja javnih politik ponovno ne opredeljujejo kot pomembno značilnost visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik. Iz rezultatov ankete je moč zaznati, da visoki javni uslužbenci pogrešajo pri drugih visokih javnih uslužbencih oziroma pričakujejo od njih samih, da bi imeli večje organizacijske in vodilne sposobnosti, osebne lastnosti in vest, dovezetnost in sposobnost predstavljanja. Ideološko obvezo in posredovanje pa so označili kot nepomembno oziroma nezaželeno značilnost visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik.

Tabela 4.3: Značilnosti, pomembne za vlogo visokih javnih uslužbencev (dejanske in pričakovane značilnosti)

ZNAČILNOSTI, POMEMBNE ZA VLOGO VJU	MP	
	dejanska	pričakovana
organizacijske in vodilne sposobnosti	50	83
intelektualne sposobnosti	100	83
sposobnost pri oblikovanju politik	17	17
tehnično-strokovno znanje	100	100
nevtralno izvajanje zakonov	33	50
osebne lastnosti in vest	33	67
svetovanje nadrejenim	83	83
družabnost in osebni odnosi	16	33
sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	50	33
dovzetnost in sposobnost predstavljanja	33	66
ideološka obveza in posredovanje	17	0
karizma in sposobnost vodenja	17	17

Vir: Lastni vir

* Številčne vrednosti predstavljajo odstotke visokih javnih uslužbencev, ki so navedeno značilnost uvrstili v okvir dejanskega ali pričakovanega delovanja visokih javnih uslužbencev.

** Lastni vir sestavljajo podatki za visoke javne uslužbence pridobljeni na Ministrstvu za promet.

*** VJU – visoki javni uslužbenci; MP- Ministrstvo za promet

4.3. Značilnosti sprejemanja odločitev

Javni uslužbenci so podali stališča o tem, kdo dejansko je zadolžen za sprejemanje odločitev, ali visoki javni uslužbenci sodelujejo v procesu oblikovanja javnih politik in ali je ta proces izključna domena političnih funkcionarjev.

4.4: Stališča visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev do sprejemanja odločitev

Trditev	Odstotek tistih VJU, ki se z navedeno izjavo strinja	Odstotek tistih PF, ki se z navedeno izjavo strinja
Javni uslužbenci se naj ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi.	83	85
Proces oblikovanja politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki so za to dobili podeljen mandat s strani državljanov.	67	39

Vir: Lastni vir in Haček (2005)

* Lastni vir sestavljajo podatki za visoke javne uslužbence pridobljeni na Ministrstvu za promet, podatki za politične funkcionarje pa so predstavljeni na podlagi raziskave, ki jo je opravil dr. Haček.

*** VJU – visoki javni uslužbenci; PF- politični funkcionarji

Iz tabele 4.4 je razvidno, da se z izjavo, naj se javni uslužbenci ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi, strinjajo v večji meri politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci. Zanimivo je, da stopnja strinjanja z izjavo, da je proces oblikovanja izključna domena političnih funkcionarjev, večja med visokimi javnimi uslužbenci kot političnimi funkcionarji. Podatki nedvomno pokažejo, da je naloga javnih uslužbencev predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi. S to izjavo se strinjajo tako politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci.

4.5: Stališča visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev do sprejemanja odločitev (nadaljevanje)

Trditev...	Odstotek tistih VJU, ki se z navedeno izjavo strinja	Odstotek tistih PF, ki se z navedeno izjavo strinja
V sodobnih družbenih in ekonomskih zadevah je ključno, da bi dali tehničnim vidikom vladanja večjo težo kot političnim faktorjem.	83	65
Življenje dobi svoj pravi smisel šele takrat, ko se posameznik posveti nekemu idealu oziroma načelu.	33	51
V političnih sporih bi se bilo treba izogibati skrajnim stališčem, saj je ponavadi pravi odgovor nekje med obema skrajnostma.	100	91
Čeprav igrajo v demokraciji pomembno vlogo, pogosto ravno politične stranke zaostrejujejo politične spore.	83	84
Družbeni konflikti so tista sila, ki v modernih družbah prinaša razvoj.	33	52
Moč in učinkovitost vlade sta pomembnejši od njenih programov.	67	32

Vir: Lastni vir in Haček (2005)

* Lastni vir sestavljajo podatki za visoke javne uslužbence pridobljeni na Ministrstvu za promet, podatki za politične funkcionarje pa so predstavljeni na podlagi raziskave, ki jo je opravil dr. Haček.

** VJU – visoki javni uslužbenci; PF- politični funkcionarji

V tabeli 4.5 so predstavljene kratke trditve, kjer ugotovimo, da znotraj posameznih trditev izstopa prvo postavljena trditev. Večji delež visokih javnih uslužbencev (83 odstotkov) kot političnih funkcionarjev (65 odstotkov) se strinja, da bi morali dati tehničnim vidikom vladanja večjo težo kot političnim faktorjem. Čeprav je odstotek strinjanja političnih funkcionarjev s to trditvijo precej visok. Pomembna ugotovitev pri obeh skupinah je tudi visok odstotek strinjanja s trditvijo, da ravno politične stranke zaostrejujejo politične spore ter da se je potrebno pri političnih sporih izogibati skrajnim stališčem. Visoki javni uslužbenci se nasproti političnim funkcionarjem veliko bolj strinjajo s trditvijo, da je moč in učinkovitost vlade pomembnejše od njenih programov. Iz teh trditev je moč razbrati, da visoki javni uslužbenci ponovno namenjajo večjo pozornost tehničnim vidikom vladanja, moči ter učinkovitosti vlade. Na podlagi teh podatkov lahko zaključim, da je ključna vloga visokih javnih uslužbencev predvsem

ukvarjanje s strokovnimi, tehničnimi, legalističnimi problemi, občasno pa naj se vključujejo tudi v proces oblikovanja javnih politik.

4.4 Sprememba vlog visokih javnih uslužbencev

Drugo raziskovalno vprašanje se je opiralo na spremembe vlog visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik. Zanimalo me je, ali se je njihova vloga sčasoma kaj spremenila, in kateri dejavniki bi lahko pojasnili spremembe vlog v procesu oblikovanja javnih politik. Predpostavka je bila, da se je zaradi vsebinske kompleksnosti in tehnične zahtevnosti procesov oblikovanja javnih politik najbolj spremenila vloga visokih javnih uslužbencev pri oblikovanju javnih politik, saj nadrejeni podelijo več pooblastil javnim uslužbencem. Zaradi vsebinske kompleksnosti in tehnične zahtevnosti procesov oblikovanja javnih politik postaja upravno delo vse bolj kompleksno in zahtevno, kjer politični funkcionarji niso več sami sposobni opravljati svojega dela in zaradi tega v večji meri delo, pooblastila in tudi svojo avtoriteto prenašajo na visoke javne uslužbenke. Politični funkcionarji pa naj bi tako odločali samo o najpomembnejših odločitvah. Vzrok za prevlado uprave naj bi bila preobremenitev politike, njena nezmožnost ukvarjanja s številnimi nalogami sodobne države ter majhna količina virov, nujno potrebnih za uspešno in učinkovito delovanje v procesih oblikovanja javnih politik. Ravno nasprotno od tega pa naj bi imela uprava v omenjenih procesih večjo moč kot politika, katere vloga je zmanjšana na potrjevanje javnih politik.

Anketirani javni uslužbenci so na vprašanja o spremembi njihove vloge v času službovanja na položaju javnega uslužbenca kar v 83 odstotkih opredelili, da se njihova vloga pri oblikovanju javnih politik ni spremenila. 17 odstotkov oziroma le eden visok javni uslužbenec meni, da se je njegova vloga sčasoma spremenila. Po njegovem mnenju je prišlo do spremembe določene vloge zaradi osebnostnih dejavnikov, povečanega/zmanjšanega obsega dela ter zaradi pravnih sprememb. Drugo domnevo o spremembi vloge visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik tako nisem mogla sprejeti. Zaradi reform javne uprave, pravnih sprememb ter drugih dejavnikov, ki jih doživlja javna uprava, bi bilo pričakovati, da so se vloge visokih javnih

uslužbencev skozi čas spremenile. Zaradi same strokovnosti, stalnosti ter dolgoročnega pogleda na upravno-političen proces visokih javnih uslužbencev bi bilo pričakovali, da se bodo pooblastila visokih javnih uslužbencev povečala ob spremembah. Strokovnost se v modernih administrativnih državah uporablja za preseganje formalnih/zakonskih pristojnosti javnih uslužbencev. Tako lahko javni uslužbenci posegajo na področje političnih funkcionarjev. Hkrati pa je za visoke javne uslužbence značilna stabilnost, kjer si javni uslužbenci želijo čim manj sprememb, če pa so že, naj bodo take, ki bodo upravni organizaciji prinesle več pristojnosti in posledično tudi več proračunskih sredstev (Peters 2001).

5. SKLEP

Javna uprava je postala pomemben del družbenega procesa. Vloga moderne javne uprave se odraža predvsem v dveh segmentih, uprava mora delovati kot legitimna oblast (glas uporabnikov) in uprava mora biti učinkovita in uspešna. Pri tem je treba poudariti pomen stalne politične uprave, katere nihanje sicer onemogoča konsistenten in uravnotežen razvoj (Kovač in drugi 2004, 7).

V modernih demokracijah težko postavimo mejo med politiko in upravo, politični in upravni proces se prepletata. Ideja M. Webra je preživeta. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces vsebuje elemente političnega (Brejc 2004, 233). Upravni uslužbenci so neizbežno vključeni v oblikovanje politik, interesno artikulacijo in agregacijo ter so prisiljeni sprejeti to vlogo. Upravni uslužbenci morajo biti lojalni vsakokratni demokratično izvoljeni vladi (oblasti), ne da bi bili zato nekritični ali podložniški (Brezovšek 2000, 276).

Za razumevanje procesa oblikovanja javnih politik je potrebno razumevanje odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Eno glavnih vprašanj teh odnosov je moč oziroma vloga politike in uprave v procesih oblikovanja javnih politik. Vloga obeh se je skozi čas v omenjenih procesih spreminjala ter se prilagajala potrebam časa in prostora. Posamezne prednosti znotraj odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci predstavljajo večjo moč vpliva, ki ga ima drugi akter v procesu oblikovanja javnih politik. Najpomembnejše prednosti javnih uslužbencev v tem odnosu predstavljajo posedovanje informacij, strokovno znanje, učinkovitost in hitrost pri odločanju, apolitičnost, stalnost in stabilnost. Najpomembnejše prednosti političnih funkcionarjev pa je njihova legitimnost, posedovanje moči odločanja o razporeditvi proračunskih sredstev, končna odločitev pri procesu oblikovanja politik in svetovalci, ki predstavljajo vez med politiko in upravo. Uprava poseduje ogromno političnim funkcionarjem potrebnih informacij, kar je lahko razlog, da so politični funkcionarji prisiljeni sprejemati javne uslužbence kot neizbežen del pri procesu oblikovanja politik. V odnosu med politiko in upravo ugotovimo, da javni uslužbenci kot politični funkcionarji sodelujejo pri

oblikovanju politik, vendar se vloga javnih uslužbencev v teh procesih omejuje predvsem na tehnične in strokovne vidike.

Odnos pri procesu oblikovanja politik ni enakopraven, kajti opaziti je prevlado političnih funkcionarjev. Neenakopravnost odnosa bi lahko pripisali prevladujočemu političnemu ideološkemu stilu, avtoritarnemu načinu vodenja in odločanja, ter konfliktnemu vzorcu reševanja sporov, kar se je zakoreninilo predvsem pri politični eliti. Na drugi strani pa imamo opravka z »mlado« upravno elito, saj je zakon o javnih uslužbencih ustvaril pogoje za oblikovanje le te. V odnosu med političnimi in upravnimi elitami je na strani političnih elit zaznati vplive tradicionalne politične kulture, ki zavirajo enakopraven odnos, ter na drugi strani imamo opravka z mlado upravno elito, ki še vedno svoje delo pretežno dojema kot izvrševanje odločitev. Haček (2005, 184) ugotavlja, »da sodelovanje visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik s strani politične elite prav tako ni prepoznavno kot posebej pomembno, čeprav politični funkcionarji javnih uslužbencev iz procesa oblikovanja javnih politik a priori ne izključujejo«.

Kot ugotavlja Haček v Sloveniji tako visoki javni uslužbenci kot politični funkcionarji sodelujejo v procesu oblikovanja politik, le da to počnejo na različne načine in (še) ne čisto enakopravno. To pomeni, da javni uslužbenci v Sloveniji niso le izvrševalci tega kar jim naročijo politični funkcionarji. V okviru tega procesa politični funkcionarji še vedno prevladujejo, medtem ko visoki javni uslužbenci zaenkrat sodelujejo predvsem z zbiranjem podatkov in posredovanjem znanja ter opravljanjem nevtralnih analiz (Haček 2005, 184). Tako javni uslužbenci kot politični funkcionarji so pomembni in nezamenljivi akterji v okviru upravno-politične dihotomije in hkrati ključni akterji pri oblikovanju politik. V odnosu tako ni zaznati pretiranih konfliktnih bojev med dvema medsebojno različnima skupinama (Haček 2005, 187).

Empirične raziskave o vlogi uprave pri oblikovanju in izvrševanju javnih politik že dolgo časa kažejo tudi na to, da je javna uprava pomemben akter v oblikovanju politik; da je udeležanje politik političen proces po sebi; da je birokracijo mogoče nepopolno nadzorovati prek zakonodajnega programiranja, da upravni aparat ne postavlja

odločevalnih premis izključno prek demokratičnih institucij in političnih predstojnikov, pač pa prek interesnih skupin, omrežij klientov, profesionalnih standardov ali celo lastnega »personalnega sistema«; ter da moramo opustiti nerealistične predpostavke mono-racionalnosti in mono-centrizma pri oblikovanju politik ter njihovem izvrševanju in sprejeti kompleksnost več subjektivnih in večracionalnih omrežij (Olsen 1983; Kircert 1995).

Zaradi težav pri zbiranju lastnih empiričnih podatkov, je bil pridobljen vzorec na Ministrstvu za promet majhen, vendar nam daje približno sliko o odnosu med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci. Analiza žarišča vlog je prikazala, da relativno visok delež slovenskih političnih funkcionarjev poudarja zagovorniško vlogo svojega dela ter oblikovalca javnih politik ter majhen delež vlogo strankarske politike. Pri visokih javnih uslužbencih visok delež poudarja tehnično-strokovno vlogo svojega dela. V okvir lastnega delovanja so visoki javni uslužbenci najbolj izpostavili vlogo strokovnjaka, upravitelja, zagovornika, posrednika, legalista in zaščitnika. Pomembna in presenetljiva ugotovitev empirične raziskave je, da se noben izmed visokih javnih uslužbencev ni opredelil za vlogo oblikovalca javnih politik. Politični funkcionarji so na nacionalni ravni oblasti izbrali malo drugačen vrstni red, na prvo mesto so postavili vlogo zagovornika in na drugo mesto vlogo oblikovanja javnih politik. Opaziti je, da med obema skupinama obstajajo razlike v dojetanju lastnih vlog in da med obema skupinama obstaja določena delitev dela. Visoki javni uslužbenci se ne vidijo v vlogi oblikovalca politik, osredotočajo se predvsem na vloge, ki se zadevajo na tehnične, strokovne in pravne procese. Politični funkcionarji pa vidijo svojo vlogo v zagovarjanju interesov širokih družbenih skupin v procesu oblikovanja javnih politik oz. v reprezentativnih funkcijah.

Politični funkcionarji kot visoki javni uslužbenci med pomembnejše lastnosti visokih javnih uslužbencev uvrščajo organizacijske in vodilne sposobnosti ter intelektualne sposobnosti. Visoki javni uslužbenci bolj cenijo tehnično-strokovno znanje za njihovo delo kot politični funkcionarji. Politični funkcionarji pa poudarjajo pri značilnostih visokih javnih uslužbencev nevtralnno izvajanje zakonov. Navedeno kaže na delno drugo

formo odnosa dejstva/interesi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, kjer politični funkcionarji in javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju javnih politik, vendar je njihov prispevek različen. Za to formo je značilno, da javni uslužbenci zbirajo podatke in posedujejo znanje, politiki pa vnašajo v ta proces interese in vrednote. Javni uslužbenci opravljajo nevtralne analize in tehnično učinkovitost pri reševanju zadev, medtem ko politiki vnašajo politično občutljivost (Haček 2005, 94).

Iz zbranih empiričnih podatkov sem ugotovila, da politični funkcionarji še manj pa visoki javni uslužbenci, ne verjamejo, da je oblikovanje javnih politik značilnost visokih javnih uslužbencev. Sodelovanje visokih javnih uslužbencev procesu oblikovanja javnih politik ni prepoznano kot pomembno. Zanimivo je, da niti visoki javni uslužbenci sami ne vidijo posebne želje po sodelovanju v procesu oblikovanja. V večjem odstotku kot politična elita pa visoki javni uslužbenci menijo, da naj bi politične funkcionarje odlikovala značilnost sposobnost oblikovanja politik

Visoki javni uslužbenci menijo, da naj bi politični funkcionarji imeli predvsem organizacijske in vodilne sposobnosti, sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave ter sposobnost pri oblikovanju javnih politik. Politični funkcionarji menijo, da je za delovanje političnih funkcionarjev pomembna sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave, organizacijske in vodilne sposobnosti, intelektualne sposobnosti, osebne lastnosti in vest. Empirično ugotovljene razlike med skupinama se v največji meri ponovno skladajo z drugo formo odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji.

Glavno vprašanje, ki sem ga postavila na začetku diplomskega dela, se je nanašala na vrste vlog, ki jih opravljajo visoki javni uslužbenci v procesu oblikovanja javnih politik. Vlogo visokih javnih uslužbencev sem omejila na strokovne naloge, med katere sem uvrstila predvsem tehnične in strokovne vloge ter legalne vidike, ki se jih visoki javni uslužbenci poslužujejo v upravnih procesih. Preko diplomske naloge sem ugotovila razlike v opredelitvi vlog in značilnosti visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev ter potrdila domnevo, da je vloga visokih javnih uslužbencev pri procesih omejena predvsem na strokovne vidike. Takšno opredeljevanje vlog pa pripisujem

predvsem tradicionalni vlogi javnih uslužbencev pri oblikovanju javnih politik, kjer je obstajalo splošno prepričanje med javnimi uslužbenci v politično-administrativni dihotomiji, da so lahko politične in administrativne zadeve ločene. Dolgoleten socialističen sistem je pustil svoj pečat tudi v javni upravi, ki se počasi otresa starega načina dela in se prilagaja sodobnim razmeram, ki od javnih uslužbencev terjajo strokovnost in nevtralno delovanje v odnosu do politike.

Drugo raziskovalno vprašanje se je opiralo na spremembe vlog visokih javnih uslužbencev, kjer sem predpostavila, da so se vloge visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik spremenile, zaradi kompleksnosti in tehnične zahtevnosti javnih politik, saj nadrejeni podelijo več pooblastil javnim uslužbencem. Te domneve na podlagi subjektivno prejetih podatkov ne morem sprejeti. Anketirani javni uslužbenci so na vprašanja o spremembi njihove vloge v času službovanja na položaju javnega uslužbenca kar v 80-tih odstotkih opredelili, da se njihova vloga pri oblikovanju javnih politik ni spremenila. Eden od razlogov, da ni prišlo do sprememb vlog javnih uslužbencev navaja Peters (2001, 236–237), ki pravi, da se osnovne naloge javnih uslužbencev le redko spreminjajo, saj politični funkcionarji ponavadi nimajo ne časa ne virov, da bi identificirali točke, v katerih so potrebne spremembe in te spremembe tudi dejansko uvedli. Stalnost birokracije javnim uslužbencem omogoča sprejemanje rešitev tudi za daljše časovno obdobje, medtem ko so politiki vezani na mandat in si zaradi volilnega cikla takšnih dolgoročnih rešitev pogosto ne morejo privoščiti.

Ločitev med politiko na eni strani in strokovno, profesionalno in ne-politično državno upravo na drugi strani je že dolgo časa eden od temeljnih idealov moderne ustavne demokracije in položaja uprave v takšni demokraciji (Bugarič 2005, 419). Vendar kot ugotavljam skozi celotno diplomsko delo, politiko in stroko v procesu družbenega upravljanja nemogoče ločiti, saj sta obe medsebojno prepleteni in skupaj tvorita proces upravljanja. Politika ne more brez stroke uresničevati svojih ciljev, enako pa mora imeti na drugi strani tudi stroka oziroma uprava podano vrednostno orientacijo, v okviru katere uresničuje splošni oziroma javni interes, ki ga je izoblikovala politika (Trpin 2005, 1).

Brez spremembe politične kulture težko upamo na bistvene spremembe v odnosu med politiko in upravo. Sprememba politične kulture je dolgoročen proces, ki pa potrebuje določene katalizatorje, ki lahko spodbudijo takšen razvoj. Pravna pravila niso ne edini in ne zadostni pogoj za takšno spremembo, vendar v primerih, kot so države srednje in vzhodne Evrope, ni videti drugega mehanizma, ki bi lahko pospešili reformo depolitizacije državne uprave. Pravo ni zgolj refleksija že obstoječih odnosov v družbi. Pravo je velikokrat pomemben dejavnik bolj radikalnih sprememb v družbi. (Bugarič 2005, 432). Take preoblikovanja zahtevajo temeljno spremembo v miselnosti politikov ter javnih uslužbencev na vseh ravneh odločanja in delovanja.

6. LITERATURA

Bačlija, Irena in Miro Haček. 2007. *Sodobni uslužbenski sistem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brejc, Miha. 1996. Politika in javna uprava. V *Zbornik referatov*, ur. Darinka Marguč, 1–16. Ljubljana: Visoka upravna šola.

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

Brezovšek, Marjan. 1992. Dihotomija politika/administracija, poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29 (11–12): 1089–1100.

Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264–278.

Bučar, France. (1969). *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.

Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Bugarič, Bojan. 2005. Ločitev politike in uprave: “zahodni” modeli in “vzhodne” prakse? *Javna uprava* 41 (2–3): 419–432.

Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks under Pressure: pollution control, policy reform and the power of farmers*. Singapore, Sydney, Brookfield USA: Ashgate, Aldershot.

Fink-Hafner, Danica. 2002. Modeli za analizo javnih politik. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 171–186. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

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

Haček, Miro. 2004. Politizacija javnih uslužbencev kot dejavnik upravne kulture. V *Upravna kultura*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 129–150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro. 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan založba.

Hecló, Hugh. 1977. *A government of strangers*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London, New York: Pinter.

Kenis, Patrick in Jörg Raab. 2003. *What do policy networks do?* Paper prepared for the conference on Democratic Network Governance.

Kickert, Walter I. M. 1997. *Public management and administrative reform in western europe*. Cheltenham: Edward Elgar P. Limited.

Kotar, Mirjam. 2002. Država kot javnopolitični igralec. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 49–66. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kovač, Polona, Marko Starman, Urban Vehovar in Katarina Zajc. 2004. *Strategija razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti*. Dostopno prek: <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindrz1.pdf> (15. maj 2008).

Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kustec-Lipicer, Simona. 2006. *Poseganje države v civilno družbo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

March, G. James in P. Johan Olsen. (1984). The new institutionalism, organizational factors in political life. V *The State, Critical Concepts*, ur. John A. Hall, 37–62. London, New York: Routledge. Dostopno prek: http://books.google.com/books?hl=sl&lr=&id=EFmfJINFEKgC&oi=fnd&pg=PA37&ots=7TYN6fj_Rz&sig=NQ744mdzRQSwaug6XWTGZbaiQ4#PPP9,M1 (15. maj 2008).

Olsen, P. John. 1983. *Organized democracy, political institutions in a welfare state – the case of Norway*. Oslo.

Parsons, Wayne. 2001. *Public policy, an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Northampton: E. Elgar.

Pečarič, Mirko. 2008. *Uradništvo med formalnim in neformalnim vplivom na politiko in državljane*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Peters, B. Guy. 2001. *The politics of bureaucracy (fifth edition)*. London, New York: Routledge.

Pirnat, Rajko. 1993. Politične stranke in uprava: njih formalna in neformalna razmerja. *Javna uprava* 29 (3/4): 163-177.

Stillman, J. Richard. 1996. *Public Administration: concepts and cases (Sixth Edition)*. Boston, Geneva: Houghton Mifflin Company.

Trpin, Gorazd. 2005. *Ločitev politike in stroke: Stvarnost ali iluzija*. Ljubljana: Zbornik Fakultete za upravo – dnevi slovenske uprave, Portorož.

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

Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Zakon o državni upravi (ZDU–1–UPB4). Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (4. september 2008).

Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO). Ur. l. RS 30/1990. Dostopno prek: <http://www2.gov.si/objave/objave.nsf/0/c1256ff800325b72c1257007004caa6a?OpenDocument> (15. september 2008).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU–UPB1). Ur. l. RS 35/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (15. maj 2008).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Ur. l. RS 56/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2760> (15. september 2008).

7. PRILOGE

Priloga A: Vprašalnik o vlogi uprave pri procesih oblikovanja javnih politik (visoki javni uslužbenci)

(N=6)

1. Navedite zadnjo šolo, ki ste jo končali, redno ali izredno:

- a) Dokončana osnovna šola
- b) Dokončana 2 ali 3 letna strokovna šola
- c) Dokončana 4-letna srednja šola oziroma gimnazija
- d) Dokončana višja šola
- e) Dokončana visoka šola
- f) Dokončana fakulteta ali akademija
- g) Opravljen magisterij
- h) Opravljen doktorat

2. Nam lahko zaupate koliko let ste zaposleni v upravi? (brez morebitnih prekinitev)

3. Zanima nas vaš pogled na vlogo, ki jo imate v slovenskem upravnem sistemu. Prosimo vas, da med ponujenimi trditvami izberite tiste, za katere menite, da ustrezno opisujejo vaš položaj.

TRDITVE	DA	NE
a) pri svojem delu v glavnem rešujem tehnične probleme in uporabljam strokovno znanje		
b) pri svojem delu skušam predstavljati oziroma se bojujem za kar najširše družbene interese		
c) pri svojem delu ščitim in branim interese posameznikov in skupin		
e) pri svojem delu se osredotočam na strankarsko politiko		
f) moje delo vključuje tudi oblikovanje politik		
g) svoje delo vidim predvsem kot predstavljanje držav, upravljanje		
h) pri svojem delu se osredotočam predvsem na pravne vidike		
i) pri svojem delu se ukvarjam predvsem z zaščito interesov točno določenega področja oziroma skupine znotraj družbe		

4. Zanima nas, kako politični funkcionarji in visoki javni uslužbenci v Republiki Sloveniji vplivajo na oblikovanje politik. Prosim vas, da izrazite svoje stališče do naslednjih trditev (v odstotkih odgovorov)

TRDITVE	SE STRINJAM	SE NE STRINJAM
a) v sodobnih družbenih in ekonomskih zadevah je ključno, da bi dali tehničnim vidikom vladanja večjo težo kot političnim faktorjem		
b) življenje dobi svoj pravi smisel šele takrat, ko se posameznik posveti nekemu idealu oziroma načelu		
c) v političnih sporih bi se bilo treba izogibati skrajnim stališčem, saj je ponavadi pravi odgovor nekje med obema skrajnostma		
d) čeprav igrajo v demokraciji pomembno vlogo, pogosto ravno politične stranke zastrujejo politične spore		
e) družbeni konflikti so tista sila, ki v modernih družbah prinaša razvoj		
f) moč in učinkovitost vlade sta pomembnejši od njenih programov		
g) javni uslužbenci se naj ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi		
h) proces oblikovanja politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki so za to dobili podeljen mandat s strani državljanov		

5. Katere značilnosti so po vašem mnenju za delo VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV najbolj pomembne. Prosim, da obkrožite črko pred odgovorom, kjer menite, da najbolj ponazarja današnje značilnosti visokih javnih uslužbencev. Obkrožite lahko največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne:

- a) organizacijske in vodilne sposobnosti
- b) intelektualne sposobnosti
- c) sposobnost pri oblikovanju politik
- d) tehnično-strokovno znanje
- e) nevtrarno izvajanje zakonov
- f) osebne lastnosti in vest
- g) svetovanje nadrejenim
- h) družabnost in osebni odnosi
- i) sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave
- j) dovezetnost in sposobnost predstavljanja
- k) ideološka obveza in posredovanje
- l) karizma in sposobnost vodenja

5. Katere značilnosti so po vašem mnenju za delo POLITIČNIH FUNKCIONARJEV najbolj pomembne. Prosim, da obkrožite črko pred odgovorom. Obkrožite lahko največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne:

- a) organizacijske in vodilne sposobnosti
- b) intelektualne sposobnosti
- c) sposobnost pri oblikovanju politik
- d) tehnično-strokovno znanje
- e) nevtralnno izvajanje zakonov
- f) osebne lastnosti in vest
- g) svetovanje nadrejenim
- h) družabnost in osebni odnosi
- i) sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave
- j) doveztnost in sposobnost predstavljanja
- k) ideološka obveza in posredovanje
- l) karizma in sposobnost vodenja

6. Katero od naštetih vlog po vašem mnenju v največji meri igrate? Lahko se odločite za večje število vlog. Obkrožite črko pred odgovorom.

- a) Strokovnjaki (ukvarjajo se predvsem s strokovnimi vidiki javnopolitičnih problemov in uporabljajo posebna znanja)
- b) Zagovorniki (osredotočajo se predvsem na srdito zagovarjanje interesov širših družbenih skupin ali nasprotujejo krivicam, ki so se jim zgodile)
- c) Posredniki (ukvarjajo se predvsem s posredovanjem ali razreševanjem interesnih in političnih sporov)
- d) Podporniki (osredotočajo se predvsem na zagovarjanje interesov posebnih skupin oziroma klientele)
- e) Strankarski zagovorniki (osredotočajo se predvsem na zagovarjanje strankarske politike)
- f) Oblikovalci javnih politik (ukvarjajo se predvsem z oblikovanjem javnih politik)
- g) Upravitelji (vidijo se predvsem v vlogi predstavnikov in zagovornikov države)
- h) Legalisti ali pravni zagovorniki (ukvarjajo se predvsem z legalnimi vidiki procesov in pravnimi opredelitvami posameznikovih odgovornosti)
- i) Zaščitniki (predvsem varujejo in zagovarjajo interese posameznih družbenih skupin oziroma klientov)

7. Kakšno vlogo naj bi igrali visoki javni uslužbenci? Izmed dvanajstimi ponujenimi lastnosti oziroma kvalitetami izberite tisto, za katero menite, da naj bi javni uslužbenci imeli in tako izoblikovali njihove pričakovane vloge v omenjenih procesih. Izberete lahko večje število zaželenih lastnosti oziroma kvalitet.

- a) Sposobnost organiziranja in koordiniranja
- b) Sposobnost posredovanja, pogajanja in dogovarjanja
- c) Družabnost in zmožnost navezovanja stikov
- d) Intelektualne sposobnosti
- e) Karizma in voditeljske sposobnosti
- f) Zmožnost predstavljanja in doveztnost
- g) Osebno lastnosti in vest

- h) Sposobnost oblikovanja javnih politik
- i) Ideološka pripadnost in posredovanje
- j) Tehnično-strokovno znanje
- k) Svetovanje nadrejenim
- l) Nevtralno izvajanje zakonov

8. Ali se je po vašem mnenju vaša vloga v času na položaju visokega javnega uslužbenca pri oblikovanju javnih politik sčasoma kaj spremenila?

- a) DA
- b) NE

8a. Če ste odgovorili z DA, v kakšnem pogledu se je po vašem mnenju vaša vloga spremenila? Možna sta oba odgovora.

- a) Spremenila se je določena vloga (postala je bolj pomembna, izpostavljena, postopno širjenje te določene vloge itd.)
- b) Pridobitev večjega št. vlog (poleg že obstoječih vlog pri oblikovanju javnih politik ste dobili še druge vloge)

8b. Prosimo vas, da obkrožite dejavnike, ki so po vašem mnenju najbolj pripomogli k spremembi vaše vloge pri oblikovanju javnih politik.

Izmed zgoraj obkroženih dejavnikov izberite najpomembnejše TRI dejavnike in jih RAZVRSTITE po pomembnosti na lestvici od 1-3, kjer 1 pomeni manj pomemben dejavnik, ki je pripomogel k spremembi vaše vloge, 3 pa pomeni najpomembnejši dejavnik, ki je pripomogel k spremembi vaše vloge.

	Razvrstitev od 1-3
a) osebni dejavnik	
b) povečan/zmanjšan obseg dela	
c) pravne spremembe	
d) več interesnih skupin	
e) odprtost do interesnih skupin	
f) zmanjšanje št. zaposlenih	
g) zamenjava oblasti	
h) odvisno od politike, ki se obravnava	
i) kompleksnost in tehnična zahtevnost javnih politik	
j) Drugo:	