

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Lea Nahtigal

Vloga upravnih menedžerjev med politiko in upravo

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2013

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Lea Nahtigal

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

Vloga upravnih menedžerjev med politiko in upravo

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2013

ZAHVALA

Mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za zaupanje in več kot odlično mentorstvo.

Članom komisije izr. prof. dr. Alenki Krašovec, izr. prof. dr. Marjanu Brezovšku in izr. prof. dr. Bojanu Bugariču za vse konstruktivne predloge, nasvete in usmeritve.

Vsem sodelujočim v raziskavi.

Dr. Gregorju Virantu in dr. Polonci Kovač za vse koristne napotke ter pomoč pri pridobivanju nekaterih kontaktov in podatkov.

Karin in Anji za pomoč pri obdelavi statističnih podatkov.

Jeleni za pomoč pri iskanju in urejanju podatkov s strani ministrstev.

Celotni družini, ki mi je stala ob strani, še posebej mami in tašči za vsa skuhana kosila ter varstvo hčerke.

Možu Janezu za vso potrpežljivost in podporo.

In moji dragi hčerki Evi, ki me je potrpežljivo čakala.

Izjava o avtorstvu

POVZETEK

Izvorni znanstveni prispevek doktorske disertacije skupaj z obsežno empirično raziskavo predstavlja sistematična metodološka znanstvena analiza posameznih in skupinskih značilnosti slovenskih upravnih menedžerjev, med katere uvrščamo generalne sekretarje in generalne direktorje na ministrstvih, direktorje organov v sestavi in vladnih služb, načelnike upravnih enot ter direktorje uprav lokalnih skupnosti (ZJU, 80. čl.). Omenjena skupina predstavlja sam vrh upravne piramide v upravnem sistemu in ključno stično točko upravnega (strokovnega) aparata s političnim delom izvršilne veje oblasti, kar pomeni, da so njene vloge vpete tako v politično kakor tudi v upravno področje. Gre za prvo tovrstno celovito analizo položaja in vloge upravnih menedžerjev, pri izbiri in mandatu katerih se uporablja mešanica političnih in strokovnih kriterijev, saj je skupina *de facto* nastala šele s popravki temeljnega normativnega okvirja v letih 2005 in kasneje. Zakon o javnih uslužbencih sicer ne uporablja termina upravni menedžerji, ki se je uveljavil predvsem v slovenski upravni znanosti (Korade Purg 2004; Haček 2005a; Haček 2009; Virant 2009 in 2011), ampak uporablja izraz uradniki na položaju z omejenim mandatom. Prav tako zakonodaja upravnih menedžerjev eksplicitno ne opredeljuje kot posebne skupine, čeprav jasno ločuje med položajnimi uradniki z omejenim mandatom in ostalimi položajnimi uradniki. Kljub temu lahko govorimo o njihovem urejenem normativnem oziroma formalnem statusu, saj so v zakonu in z nekaterimi podzakonskimi akti natančneje urejeni njihovi status, pravice in obveznosti ter ne nazadnje tudi selekcijski postopek, ki ga vodi in nadzoruje uradniški svet.

Kot ključni razlogi, zaradi katerih naj bi države formalno ustanovile ter priznale skupino visokih javnih uslužbencev, se najpogosteje navajajo vse večja kompleksnost in internacionalizacija političnih tematik, vse bolj zahtevne naloge vodenja, s katerimi se soočajo visoki javni uslužbenci ter spodbujanje mobilnosti na vrhu državne uprave (Hondenghem in Vandermeulen 2000). V nadaljevanju doktorske disertacije smo na podlagi mednarodno primerjalne analize, s katero smo predstavili primere dobrih praks tujih primerljivih držav ter držav s klasičnim sistemom javnih uslužbencev, ovrednotili slovensko ureditev upravnih menedžerjev in predvsem opozorili na njene pomanjkljivosti.

Pomemben prispevek k preučevanju slovenskega politično-upravnega sistema predstavlja tudi teoretska umestitev skupine upravnih menedžerjev v enega izmed podrobno analiziranih modelov preučevanja odnosa med upravo in politiko. S pojavom doktrine novega menedžmenta je diskusija o obstoju dihotomije med politiko in upravo namreč postala precej aktualna, saj se je način, po katerem se oblikujejo in izvršujejo politike, v praksi spremenil iz Weberjanske birokratske dihotomije k bolj hibridnim modelom. Našo preučevano skupino upravnih menedžerjev smo na podlagi empirične analize uvrstili v četrto podobo po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu. Četrta podoba, imenovana čisti hibrid, upravnim menedžerjem namreč dovoljuje, da političnim funkcionarjem poleg strokovnega znanja nudijo tudi splošno pomoč pri svetovanju, pri čemer jim ne ponujajo zgolj strokovnih informacij in neobdelanih podatkov, ampak vse bolj razvijajo tudi lastna stališča. Podoba čisti hibrid tako predstavlja nov tip elitnega zbliževanja (Kwang - Hoon in Raadschelders 2008, 429), ki hkrati zahteva razvoj novih vlog v izvršilni veji oblasti ter razvoj nove elite (Aberbach in Rockman 1988, 6).

Poleg uvrstitve v podobo čistega hibrida smo značilnosti slovenskih upravnih menedžerjev lahko najbolje povezali tudi z novejšim Svarovim modelom prekrivajočih se vlog (2006a in 2006b). Skupna značilnost obeh modelov se kaže v nizki ločitvi vlog med obema preučevanima skupina. Kljub temu je enačenje obeh modelov tvegano predvsem z vidika, da podoba čistega hibrida ignorira težnje visokih javnih uslužbencev, da ostanejo politično popolnoma nevtralni uslužbenci. To sicer model prekrivanja vlog še vedno zagovarja, čeprav je to v praksi težko uresničljivo.

Dihotomijo, ki zagovarja merjenje moči med upravo in politiko, tako zamenja drugi pristop, ki poudarja njuno združenje, dopolnjevanje ter medsebojno spoštovanje. Ta odnos lahko enostavno poimenujemo kot vzajemno delovanje med politično kontrolo in profesionalno neodvisnostjo, najlažje pa ga prepoznamo prav v skupini upravnih menedžerjev. Svava zato trdi, da je mogoče dejanske odnose še vedno najboljše opisati s t.i. supermodelom (modelom komplementarnosti), v katerem sicer prevladujejo elementi modela prekrivajočih se vlog, kljub temu pa je v določenih dejanjih visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev mogoče najti prisotne elemente vseh predstavljenih Svarovih modelov in ne nazadnje tudi vseh štirih podob po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu. Komplementarnost tako predstavlja zlitje uprave in politike, ki ustvarjata celoto v demokratičnem vladanju (Svara 1999, 678; 2001, 2006a), kjer neizogibno prihaja tudi do prepletanja vlog med obema skupinama akterjev.

V doktorski disertaciji smo zato na podlagi obširne empirične analize preučili in opredelili vloge upravnih menedžerjev. Z omenjeno analizo smo pridobili podatke o dojetanju (lastne) vloge sodelujočih, značilnostih ter vrsti odnosa s predpostavljenimi političnimi funkcionarji in vodji organizacijskih enot. Vloga (visokih) javnih uslužbencev je tekom stoletij postajala vedno pomembnejša ter odgovornejša, s čimer so stopili iz sence političnih funkcionarjev oziroma svojih nadrejenih. Od rutinskega izvajalca pravnih norm so se iz klasičnih birokratov preoblikovali do sooblikovalcev in pobudnikov konstruktivnih idej in politik, njihovo spremenjeno vlogo pa je v največji meri izzvala doktrina novega javnega menedžmenta, ki je predstavila novo kompleksnejšo menedžersko vlogo, v kateri so poleg vodstvenih prisotne tudi politične in upravne naloge.

Na podlagi analize ocenjujemo, da so upravni menedžerji glede na značilnosti bolj podobni političnim funkcionarjem, glede na analizo vlog pa so še vedno bližje ostalim visokim javnim uslužbencem, saj so kot najpomembnejši označili vlogi vodje in menedžerja, sledijo upravne in šele nato politične vloge. Vlogi vodje in menedžerja sta ključnega pomena za učinkovito medsebojno sodelovanje obeh področij, zato upravne menedžerje pogosto imenujemo kar vezni in s tem ključni člen med politiko in upravo. Iz empiričnih podatkov je tako dobro razvidno, da morajo upravni menedžerji jasno izkazati znanja s področja oblikovanja politik, vodenja in organiziranja, prav tako morajo biti sposobni, da se v čim večji meri oddaljijo od strankarske politike, ki se še vedno povezuje s skupino političnih funkcionarjev.

Prav tako smo v doktorski disertaciji opredelili tri ključne oblike pojavljanja politizacije. Med temi so anketiranci kot ključno in najbolj razširjeno (ter s tem najbolj problematično) obliko v slovenskem upravnem prostoru izbrali politizacijo kot nadzor nad imenovanji, sledi politizacija kot politična vključenost javnih uslužbencev in nato še politizacija kot participacija javnih uslužbencev v političnem odločanju. Že sama zakonodaja, ki ureja področje upravnih menedžerjev, do določene stopnje dovoljuje formalno politizacijo, saj določa, da ima politični funkcionar zadnjo besedo pri izbiri kandidata. To pomeni, da končno odločitev sprejme politična oseba. S tem pa se ne zagotavlja popolnoma neodvisna izbira kandidatov za zaposlitev v upravi, čeprav izbira temelji na predpostavki, da vsi postopki javnih natečajev potekajo skrajno korektno in strokovno. Tudi vse tri preučevane skupine se strinjajo, da postopek izbire in imenovanja upravnega menedžerja ni povsem ustrezen. Trenutno veljavni sistem namreč ne izbere tudi najbolj strokovno in tehnično podkovanega kandidata, hkrati pa so imenovanja v večji meri politična in tako že vnaprej dogovorjena, saj poleg politične oziroma strankarske pripadnosti sorazmerno pomembno vlogo igra tudi osebno poznanstvo kandidata s političnim funkcionarjem, ki razpisuje posebni javni natečaj. Omenjeno potrjuje tudi podatek, da povprečno kar 70 % vseh vršilcev dolžnosti, ki jih imenujejo politični funkcionarji, kasneje formalno prevzame določen položaj. Glede na to, da vršilce dolžnosti lahko imenujejo brez javnega natečaja, sklepamo, da so imenovani na

podlagi osebnih ali/in političnih preferenc, kljub temu pa morajo zadostiti tudi razpisanim kriterijem iz katerih je razvidna kandidatova strokovnost.

Na podlagi statističnih podatkov ter analize formalne zakonodaje lahko zaključimo, da je v Sloveniji prisoten model odprte politizacije, v katerem se ob prihodu nove vlade zgodijo menjave, nova položajna uradniška mesta pa lahko zasedejo notranji ali zunanji kandidati iz javnega ali privatnega sektorja.

Strinjamo se torej lahko, da izbira ponavadi vsebuje tako strokovni vidik kakor tudi političnega in da lahko govorimo vsaj o sledeh visoke stopnje politizacije kot nadzora nad imenovanji in karierami upravnih menedžerjev, če že ne o preveliki stopnji prisotne politizacije kot nadzora nad imenovanji in ne nazadnje tudi nad razrešitvami. Predvsem z vidika razrešitev lahko govorimo o negativni politizaciji, saj ocenjujemo, da politični funkcionarji zlorablajo formalno dovoljene okvirje, ki jim dopuščajo možnost razrešitve. Te ob menjavi oblasti niso več izjema, ampak pravilo. Na podlagi analize vsebine formalnih dokumentov in pravnih virov so se pokazale tudi določene pravne vrzeli, ki bi jih bilo smiselno dopolniti in tako morebiti vsaj deloma zmanjšati stopnjo politizacije kot nadzora nad imenovanji. Zaključimo lahko, da skupina upravnih menedžerjev trenutno še ne predstavlja stabilne slovenske upravne elite, saj že sama slovenska zakonodaja do neke mere dovoljuje formalno in tudi materialno politizacijo, vendar glede na predstavljene podatke menimo, da je to mejo pri imenovanju in razreševanju upravnih menedžerjev krepko prestopila.

Ključne besede: dihotomija, formalnopravni položaj, imenovanje, komplementarnost, politizacija, sistem visokih javnih uslužbencev, upravni menedžer, vloga.

ABSTRACT

Along with a comprehensive empirical study, the original contribution of this doctoral dissertation is represented by a systematic, scientific analysis of the individual and group characteristics of Slovenian administrative managers. These include Secretaries General and Directors General at Ministries, Directors of Bodies within Ministries and Government Offices, Heads of Administrative Units and Directors of Administrations of Local Communities (ZJU, Article 80). This group denotes the very apex of pyramidal hierarchy in the administrative system and is the key interface between the administrative (professional) apparatus and the political realm of executive power; hence, its functions are embedded in both the political and administrative domains.

This is the first analysis of its kind to focus on the status and role of Slovenian administrative managers given that this group was *de facto* created no earlier than 2005 with the amendments to the normative arrangement. It should be noted that the Civil Servants Act (ZJU) does not officially use the term 'administrative managers'; although this term has recently asserted itself in Slovenian science of administration (Korade Purg 2004; Haček 2005a; Haček 2009; Virant 2009 & 2011). Instead, it favours the label 'Officials in Positions with a Limited Term of Office'. Moreover, the legislation does not explicitly define administrative managers as a special group, but it clearly distinguishes Officials in Positions with a Limited Term of Office from the remaining Officials in Positions. Despite the inconsistencies in terminology, we maintain that the formal status of administrative managers is regulated, particularly as the ZJU and certain by-laws stipulate (in some detail) their status, rights and obligations and, last but not least, the procedure for their selection, which is performed and overseen by the Council of Officials.

The ever increasing complexity and internationalisation of policy issues, the highly demanding management tasks faced by senior civil servants and the stimulation of mobility at the civil service apex are most often listed as the key reasons for states to formally establish and acknowledge a group of senior civil servants (Hondeghem & Vandermeulen 2000). This paper evaluates the Slovenian arrangement for administrative managers and, most importantly, exposes its shortcomings by employing an international comparative analysis. Through this analysis, cases of good practice in similar foreign countries and those with a classical civil service system are presented.

Theoretical placement of the administrative group into one of the established models that define relations between administration and politics further offers an important contribution towards the study of the Slovenian politico-administrative system. With the advent of the new management doctrine, the discussion regarding the existence of dichotomy between politics and administration has become significantly more relevant, since the manner in which policies are formulated and implemented in practice has progressed from a strict Weberian bureaucratic dichotomy to more hybridised models. On the basis of our empirical investigation, we placed the group of administrative managers into the fourth image, as described in the work of Aberbach, Rockman and Putnam (1981). The fourth image, designated as the 'pure hybrid', allows administrative managers to offer general assistance and counselling, in addition to expert knowledge in the form of information, unprocessed data and even their own standpoints, which are now being developed on an increasing scale. The image of 'pure hybrid' thus signifies a new type of elite convergence (Kwang-Hoon & Raadschelders 2008, 429), and this requires the evolvement of new roles in the executive and, indeed, a new elite (Aberbach & Rockman 1988, 6).

As well as being assigned to the 'pure hybrid' image, the characteristics of Slovenian administrative managers can also be confidently related to the more contemporary model of overlapping roles introduced by Svava (2006a & 2006b). The common trait of both models is evident in the low degree of role division between the holders of political functions and

administrative managers. Nevertheless, there are some contrasts in that the 'pure hybrid' image ignores senior civil servants' tendencies to remain completely politically neutral; an option the model of overlapping roles still advocates despite it being difficult to achieve in practice. With recent developments, we see the dichotomy, which argues for a tug of war between administration and politics, replaced by a different approach—one that emphasises their convergence, complementarity and mutual respect. This relationship can be simply dubbed as reciprocal action between political control and professional independence, and this is easily recognisable in the group of administrative managers. Consequently, Svava (2006) argues that actual relations can best be described by the so-called 'supermodel' (the complementarity model). This features a predominance of elements from the overlapping roles model, yet in certain actions of senior civil servants and holders of political functions, elements of all of Svava's models can be detected as well as aspects of all the four images posed by Aberbach, Putnam and Rockman. Complementarity, therefore, represents the fusion of administration and politics, forming a whole in democratic governance (Svava 1999, 678; 2001, 2006a) whereby the intermixing of roles between both groups of actors inevitably takes place.

In the subsequent sections of this paper, an examination of the roles of administrative managers is presented; such roles having been defined following comprehensive empirical analysis of the three groups (holders of political functions, administrative managers and heads of organisational units) surveyed as part of the study. This analysis provides direct insight into their understanding of (their own) roles, specific characteristics, and the type of relations they have with their superiors (the holders of political functions) and with heads of organisational units. It is evident that the role of (senior) civil servants has become increasingly important and accountable throughout the centuries, causing them to emerge from the shadow of politicians and their superiors. From being merely routine performers of legal norms (i.e. classical bureaucrats), they have evolved into co-formers and initiators of constructive ideas and policies. Their altered role was, to a great extent, provoked by the new public management doctrine, which introduced a new, more complex managerial position, encompassing political and governing tasks in addition to managerial ones.

The results of the survey lead us to estimate that administrative managers resemble holders of political functions with respect to their overall characteristics, yet the role analysis places them closer to other senior civil servants, primarily because they identified the roles of leader and manager as being most vital, followed by administrative functions and, lastly, political tasks. Leadership and managerial roles are of key importance for efficient mutual cooperation of both domains, and administrative managers are often deemed to be the liaison and, thus, the key link between politics and administration. The empirical data clearly suggests that administrative managers have to exhibit policy-making, managerial and organisational skills, as well as be capable of distancing themselves from party politics as much as possible, the latter being associated with the holders of political functions group.

The scope of this doctoral thesis extends further to define the three key forms of manifestation of politicisation, among which survey respondents selected 'politicisation as control over appointments' as the primary and most widespread form of politicisation in Slovenian administrative space—and thereby the most problematic one. This is followed by politicisation as political involvement of civil servants and, finally, by politicisation as participation of civil servants in policy decision-making. Currently, the legislation that regulates the territory of administrative managers allows for a certain degree of formal politicisation in stipulating that a political official has the final say in the selection of a candidate. To this end, it does not provide for a completely impartial selection of candidates entering employment in civil service, and yet it is based on the assumption that all procedures associated with the public competition are conducted in the utmost professional manner.

Interestingly, all three groups of the study agree that the system of selection and appointment of an administrative manager is not entirely appropriate and just. Rather than favouring candidates that possess the highest professional and technical qualities, many appointments are predominantly political and, hence, are often arranged in advance. Typically, a candidate's personal acquaintance with a political official (on whose behalf a special public competition is announced) will play a relatively important role, in addition to their political or partisan adherence. This is also confirmed by the fact that, on average, 70 % of all acting administrative managers appointed by holders of political functions subsequently go on to formally assume the positions in question. Considering that acting administrative managers can be appointed without public competition procedures, we determine that they are largely selected according to their personal and/or political preferences; however, they are still required to meet the criteria set by the application procedure, which are designed to reflect a candidate's professional competences.

On analysing the statistical data and formal legislation, we conclude that Slovenia features the model of open politicisation, where replacements are undertaken upon the arrival of a new government and internal or external candidates from either the public or private sectors can occupy positional senior civil service posts. Evidently, the process of selection includes both professional and political aspects, and one can uncover traces of a high degree of politicisation in terms of control over appointments and the careers of administrative managers—if not an excessive presence of political control over appointments and, equally, dismissals. With regard to the latter, it could be said that negative politicisation occurs as we estimate that holders of political functions abuse the formally allowed leeway, enabling them to make greater use of the option of dismissal, which has turned from the exception to the rule when a change in government occurs. Additionally, certain legal gaps were found during our analysis of the contents of formal documents and legal sources. These would benefit significantly from amendment, as this could at least partially reduce the degree of politicisation as control over appointments.

As a final conclusion, we find that the current group of administrative managers does not exemplify a stable and balanced Slovenian administrative elite, particularly as the existing legislation allows for a certain level of formal as well as material politicisation. In considering the statistical and legal data presented in this dissertation, we claim that the line between the administrative and political domains in Slovenia has already been breached substantially with respect to the appointment and dismissal of administrative managers.

Keywords: dichotomy, formal status, appointment, complementarity, politicisation, senior civil servants system, administrative manager, role.

KAZALO

1 UVOD	19
2 DOKTORSKA TEZA IN POMOŽNE RAZISKOVALNE TEZE.....	23
3 METODOLOŠKI PRISTOP	29
4 JAVNO UPRAVLJANJE	35
4.1 UPRAVLJANJE V UPRAVI PO KIBERNETSKO-INFORMACIJSKI TEORIJ....	37
5 IZVRŠILNO-UPRAVNA OBLAST V SLOVENIJI.....	43
5.1 VLADA	43
5.2 DRŽAVNA UPRAVA	45
5.2.1 Državna uprava v funkcionalnem smislu	47
5.2.2 Državna uprava v organizacijskem smislu	49
6 SISTEM (VISOKIH) JAVNIH USLUŽBENCEV	56
6.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	56
6.1.1 Javni uslužbenci kot personalni uslužbenci absolutnega vladarja.....	57
6.1.2 Javni uslužbenci kot državni uslužbenci oziroma nosilci javne funkcije, odgovorni vladarju.....	58
6.1.3 Javni uslužbenci kot uslužbenci v službi države	60
6.1.4 Razvoj pravnega varstva javnih uslužbencev	62
6.1.5 Javna uprava kot strokovna uprava	63
6.1.6 Javni uslužbenci kot upravni menedžerji.....	64
6.2 JAVNI USLUŽBENCI.....	69
6.3 VISOKI JAVNI USLUŽBENCI	72
6.4 POSTOPKI IZBIRE IN ZAPOSLOTVENI SISTEMI VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	77
6.4.1 Postopek izbire visokih javnih uslužbencev	77
6.4.2 Zaposlitveni sistem (karierni in pozicijski sistem) visokih javnih uslužbencev	79
6.4.3 Vrste sistemov visokih javnih uslužbencev glede na izobrazbo.....	86
6.5 MODEL KOMPETENČNEGA MENEDŽMENTA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	88
6.5.1 Dimenzije povezovalnega modela kompetenčnega menedžmenta.....	93
6.6 VLOGA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV ZNOTRAJ USLUŽBENSKEGA SISTEMA.....	95
6.6.1 Vloga najvišjih/visokih javnih uslužbencev v javnopolitičnem ciklu	96
6.6.2 Viri moči v procesu oblikovanja politik	101

6.6.3 Vloga najvišjih/visokih javnih uslužbencev pri vodenju ministrstva, organa v sestavi ministrstva oziroma vladne službe	106
7 POLITIZACIJA V SKUPINI VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	111
7.1 POLITIZACIJA KOT POLITIČNA VKLJUČENOST VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	118
7.2 POLITIZACIJA KOT NADZOR NAD IMENOVANJI IN KARIERAMI VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	118
7.3 POLITIZACIJA KOT PARTICIPACIJA JAVNIH USLUŽBENCEV V POLITIČNEM ODLOČANJU	124
8 KOMPLEKSNOŠT POLITIČNO-UPRAVNIH ODNOSOV: OPUŠČANJE KONCEPTA DIHOTOMIJE IN RAZVOJ NOVIH KOMPLEMENTARNIH MODELOV	126
8.1 RAZVOJ IDEJE DIHOTOMIJE	129
8.1.1 Woodrow Wilson.....	130
8.1.2 Max Weber	131
8.1.3 Frank J. Goodnow.....	132
8.2 OPREDELITEV DIHOTOMIJE MED POLITIKO IN UPRAVO.....	133
8.3 KRITIKA DIHOTOMIJE.....	135
8.4 SOOČENJE RAZLIČNIH MODELOV ODNOSOV MED VISOKIMI JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI.....	138
8.4.1 B. Guy Peters.....	140
8.4.2 Aberbach, Putnam in Rockman	142
8.4.3 James H. Svava	154
8.5 RAZVOJ KOMPLEMENTARNEGA MODELA MED POLITIKO IN UPRAVO	160
9 MEDNARODNO-PRIMERJALNI VIDIK: UREDITEV IN ZNAČILNOSTI SISTEMOV VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV V PREUČEVANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE	167
9.1 OSREDNJE VODENJE SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	169
9.2 UREDITEV SISTEMA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	171
9.3 POSTOPEK IZBIRE VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	176
9.4 TRAJANJE MANDATA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV V POSAMEZNIH DRŽAVAH.....	179
9.5 POLITIČNA AKTIVNOST VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	180
9.6 USPOSABLJANJE IN RAZVOJ VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV	182
10 RAZVOJ IN REFORMA SLOVENSKE DRŽAVNE UPRAVE.....	183

10.1. KLJUČNE SPREMEMBE V SISTEMSKI IN INSTITUCIONALNI UREDITVI DRŽAVNE UPRAVE	186
10.2 NOVA OPREDELITEV JAVNEGA USLUŽBENCA.....	187
10.3 NOVA UREDITEV VODENJA VLADNIH SLUŽB, MINISTRSTEV IN ORGANOV V SESTAVI.....	192
10.4 URADNIŠKI SVET	197
11 EMPIRIČNA ANALIZA POLOŽAJA IN VLOG SLOVENSКИH UPRAVNIH MENEDŽERJEV ZNOTRAJ USLUŽBENSKEGA SISTEMA	204
11.1 IDENTITETA UPRAVNIH MENEDŽERJEV	204
11.1.1 Osebna identiteta	205
11.1.2 Socialna identiteta (identiteta elite)	208
11.1.3 Identiteta vloge	214
11.2 KARIERNA POT UPRAVNIH MENEDŽERJEV	215
11.3 POTEK NATEČAJNEGA POSTOPKA ZA IZBIRO PRIMERNEGA UPRAVNEGA MENEDŽERJA	216
11.3.1 Razpis natečajnega postopka in posredovanje popolnih prijav kandidatov posebni natečajni komisiji.....	217
11.3.2 Pregled, preverjanje in ocenjevanje usposobljenosti prijavljenih kandidatov (uporaba kompetenčnega modela).....	219
11.3.3 Imenovanje najprimernejšega kandidata za položaj upravnega menedžerja s strani političnega funkcionarja	225
11.3.4 Usposabljanje in profesionalni razvoj upravnih menedžerjev.....	229
11.3.5 Prenehanje položaja	232
11.4 VLOGA UPRAVNIH MENEDŽERJEV.....	238
11.4.1 Sodelovanje pri oblikovanju politik in v procesih odločanja	239
11.4.2 Menedžerska vloga upravnih menedžerjev	253
11.4.3 Definiranje vloge upravnih menedžerjev	266
11.5 PRISOTNOST POLITIZACIJE V SISTEMU UPRAVNIH MENEDŽERJEV	271
12 SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA TEZ.....	281
13 LITERATURA.....	296
STVARNO IN IMENSKO KAZALO	322
PRILOGE.....	324
PRILOGA A: Spremno pismo, priloženo povezavi do anketnega vprašalnika	324

PRILOGA B: Vprašalnik o vlogi upravnih menedžerjev za politične funkcionarje - SUMARNIK.....	325
PRILOGA C: Vprašalnik o vlogi upravnih menedžerjev - SUMARNIK.....	346
PRILOGA Č : Vprašalnik o vlogi upravnih menedžerjev za vodje organizacijskih enot - SUMARNIK.....	370
PRILOGA D: Seznam vseh generalnih sekretarjev v obdobju med 26. 6. 2003 in 31. 3. 2012	390
PRILOGA E: Seznam predstojnikov vladnih služb v obdobju med 26. 6. 2003 in 31. 3. 2012	396
PRILOGA F: Seznam predstojnikov organov v sestavi v obdobju med 26. 6. 2003 in 31. 3. 2012.....	400
PRILOGA G: Seznam generalnih direktorjev v obdobju med 26. 6. 2003 in 31. 3. 2012	414
PRILOGA H: Uradniki na položaju po stopnjah uradniškega naziva (interni podatki Ministrstva za pravosodje in javno upravo)	437
PRILOGA I: Pregled sestave uradniškega sveta med leti 2003-2012	438

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Akterji, vključeni v empirično raziskavo ter njihova odzivnost	34
Tabela 6.1: Obstoječi zaposlitevni sistemi javnih uslužbencev v evropskih državah.....	82
Tabela 6.2: Zaposlitvene težnje (smeri, stremenje) za skupino visokih javnih uslužbencev.	84
Tabela 6.3: Uporaba osrednjega (skupnega) kompetenčnega profila in usposabljanje za skupino visokih javnih uslužbencev s področja menedžmenta in vodenja	92
Tabela 6.4: Ključne kompetence profila najvišjih javnih uslužbencev	92
Tabela 6.5: Razvrstitev evropskih držav glede na zahtevane kompetence	93
Tabela 7.1: Modeli politizacije kot nadzora nad imenovanji in karierami visokih javnih uslužbencev	121
Tabela 8.1: Razvoj vlog politikov in javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981, 239).....	146
Tabela 8.2: Vloga uradnikov glede na politično toleranco in programatično izvrševanje po Petersu	150
Tabela 8.3: Podoba IV, razširjena v tri podskupine politično usmerjenih uradnikov	152
Tabela 8.4: Značilnosti modelov upravno-političnih odnosov.....	159
Tabela 9.1: Pregled statusa visokih javnih uslužbencev po državah in glede na zahtevane posebne pogoje za zasedbo najvišjih uradniških položajev	172
Tabela 10.1: Primerjava Zakona o delavcih v državnih organih (ZDDO) 1990 in Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) 2002	190
Tabela 10.2: Hierarhična struktura v slovenski izvršilno-upravni veji oblasti	192
Tabela 10.3: Število in sestava natečajnih komisij v letih 2009–2011	203
Tabela 11.1: Položaj znotraj skupine upravnih menedžerjev.....	204
Tabela 11.2: Dosežena stopnja izobrazbe (v %)	207
Tabela 11.3: Področje pridobljene univerzitetne izobrazbe (v %).....	208
Tabela 11.4: Identifikacija anketirancev (v %)	210
Tabela 11.5: Pogostost stikov upravnih menedžerjev z upravnimi menedžerji v okviru matičnega ministrstva in njegovih organov v sestavi ter upravnimi menedžerji na drugih ministrstvih (v %).....	211
Tabela 11.6: Upravni menedžerji in slovenska upravna elita (v %)	212
Tabela 11.7: Vpliv (moč) pri oblikovanju politik (lestvica od 1-10, kjer 1 pomeni nič vpliva in 10 zelo veliko vpliva).....	213

Tabela 11.8: Sklopi in elementi standardov strokovne usposobljenosti in metode preverjanja usposobljenosti	221
Tabela 11.9: Analiza kandidatov, prijavljenih na natečaje, glede na izkazanost pogojev in meril	224
Tabela 11.10: Delež prijavljenih kandidatov na natečajni postopek glede na izvor (v %)	224
Tabela 11.11: Povprečno število mesecev opravljanja položaja upravnega menedžerja.....	236
Tabela 11.12: Porazdelitev nalog upravnih menedžerjev v okviru njihovega delovnega časa	238
Tabela 11.13: Vpliv posameznih akterjev na procese odločanja v Sloveniji po mnenju posamezne preučevane skupine.	240
Tabela 11.14: Strinjanje s trditvijo: »Delo upravnega menedžerja vključuje tudi oblikovanje politik«(v %)	241
Tabela 11.15: Mnenje posameznih skupin o njihovem vplivu na oblikovanje politik	242
Tabela 11.16: Strinjanje s trditvijo »Pri svojem delu upravni menedžer pogosto posreduje med različnimi interesi in rešuje politične spore« (v %).....	244
Tabela 11.17: Strinjanje s trditvijo »Pri svojem delu se upravni menedžer osredotoča na strankarsko politiko« (v %).	244
Tabela 11.18: Strinjanje s trditvijo »Pri svojem delu se upravni menedžer ukvarja predvsem z zaščito interesov točno določenega področja oziroma skupine znotraj družbe« (v %).	245
Tabela 11.19: Strinjanje s trditvijo »Upravni menedžerji in politični funkcionarji opravljajo različne, a prekrivajoče se vloge.«	247
Tabela 11.20: Umestitev vloge upravnih menedžerjev v procesu oblikovanja politik	250
Tabela 11.21: Preverjanje izpolnjevanja značilnosti modela prekrivajočih se vlog in podobe čistega hibrida	251
Tabela 11.22: Primerjalna tabela med modelom prekrivajočih se vlog in podobo čistega hibrida.....	252
Tabela 11.23: Kompetenčni profil druge in tretje ravni vodenja po mnenju vodij organizacijskih enot.....	257
Tabela 11.24: Ocena odločilnosti posameznih kompetenc za opravljanje dela upravnih menedžerjev, glede na skupino anketirancev	258
Tabela 11.25: Značilnosti za delo upravnih menedžerjev (v %).....	260
Tabela 11.26: Najpomembnejše značilnosti za delo političnih funkcionarjev (v %).....	262
Tabela 11.27: Najpomembnejše značilnosti za delo vodij organizacijskih enot (v %).....	264

Tabela 11.28: Primerjava šestih najpomembnejših značilnosti vseh treh preučevanih skupin	265
Tabela 11.29: Pregled vlog, njihovih značilnosti in trditev, s katerimi smo merili posamezno vlogo.....	267
Tabela 11.30: Rangiranje vlog upravnega menedžerja po posameznih skupinah.....	270
Tabela 11.31: Splošna stopnja politizacije skupine visokih javnih uslužbencev v posameznih državah	274
Tabela 11.32: Razširjenost oblik politizacije	275
Tabela 11.33: Mnenje vseh treh preučevanih skupin glede postopka izbire in imenovanja upravnih menedžerjev	279
Tabela 11.34: Politizacija po posameznih hierarhičnih ravneh, ki si sledijo za ravno ministra	280

KAZALO GRAFOV

Graf 10.1: Opravljanje funkcije člana uradniškega sveta	200
Graf 10.2: Opravljanje funkcije člana natečajne komisije	202
Graf 11.1: Število upravnih menedžerjev (izvršilne veje oblasti) po letih.....	205
Graf 11.2: Spolna struktura upravnih menedžerjev po letih (v %)	206
Graf 11.3: Frekvenca izmenjavanja dobrih praks znotraj skupine upravnih menedžerjev	210
Graf 11.4: Vpliv družinskega ozadja na odločitev za upravno kariero	216
Graf 11.5: Vršilci dolžnosti, ki so bili imenovani v upravne menedžerje.....	227
Graf 11.6: Vzroki prenehanja položaja med leti 2003 in 2011	234
Graf 11.7: Povprečno število mesecev opravljanja položaja upravnega menedžerja	237
Graf 11.8: Vpliv posameznih akterjev na procese odločanja v Sloveniji	241
Graf 11.9: Strinjanje s trditvijo »Svetovanje in pomoč ministru sta najpomembnejši nalogi upravnega menedžerja« (v %).....	246
Graf 11.10: Narava sodelovanja upravnih menedžerjev v politično-upravnih odnosih.....	248
Graf 11.11: Način proaktivnega delovanja upravnih menedžerjev	249
Graf 11.12: Samoocenjevanje odločilnosti posameznih kompetenc za opravljanje dela upravnih menedžerjev	256
Graf 11.13: Kompetenčni profil druge ravni vodenja (povprečje vseh treh anketiranih skupin)	259
Graf 11.14: Opredelitev šestih najpomembnejših značilnosti za delo upravnih menedžerjev	261
Graf 11.15: Opredelitev šestih najpomembnejših značilnost za delo političnih funkcionarjev	263
Graf 11.16: Šest najpomembnejših značilnosti za delo vodij organizacijskih enot.....	264
Graf 11.17: Strinjanje s trditvama »Upravni menedžerji so pogosto tarča političnega vplivanja s strani političnih akterjev in interesnih skupin« in »Kariera upravnih menedžerjev je precej odvisna od njihovega (političnega) obnašanja in lojalnosti do nadrejenega«.....	272
Graf 11.18: Strinjanje s trditvami, vezanimi na postopek izbire in imenovanja upravnih menedžerjev	278

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Prikaz položaja upravnih menedžerjev med politiko in upravo.....	23
Slika 4.1: Upravljanje.....	36
Slika 4.2: Shema kibernetске akcije.....	38
Slika 5.1: Shematski prikaz notranje organizacije na ministrstvih	51
Slika 6.1: Razvoj novih upravnih (javnih) menedžerjev	66
Slika 6.2: Modeli izbire javnih uslužbencev	79
Slika 6.3: Vrste kariernih sistemov	88
Slika 6.4: Model kompetenčnega menedžmenta.....	91
Slika 6.5: Dimenzije povezovalnega modela kompetenčnega menedžmenta.....	95
Slika 6.6: Umestitev teorij politično-upravnih odnosov v koncept javnopolitičnega cikla	98
Slika 6.7: Dejavniki strukturne in nestrukturne moči, ki (so)oblikujejo moč vladne in uradniške javnopolitične podarene.....	103
Slika 6.8: Čas, potreben za opravljanje menedžerskih nalog.....	110
Slika 7.1: Razmerje med zaupanjem in nevtralnostjo oziroma profesionalno odgovornostjo, prikazano na podlagi podob po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu.	115
Slika 8.1: Dihotomni - dvojni model.....	154
Slika 8.2: Razumevanje interakcije med politiki in uradniki	155
Slika 8.3: Možni modeli politično-upravnih odnosov: klasični in ekstremni (tipologija Svare 2006, 956).....	157
Slika 8.4: Povezovanje komplementarnosti s standardnimi modeli politično-upravnih odnosov (Svara 2006b, 968).	163
Slika 11.1: Kompetenčni model vodenja v državni upravi	254
Slika 11.2: Opredelitev moči v procesu oblikovanja politik na lestvici od 1 do 10.....	271

1 UVOD

Upravni sistem je bil oblikovan z namenom uresničevanja javnih potreb in interesov ter reševanja skupnih družbenih vprašanj. Sestavljen je iz upravnih organizacij, ki predstavljajo organizirane skupine medsebojno povezanih ljudi, katerih naloge so usmerjene v doseganje skupnih ciljev (Pusić 1985, 63; Parsons 1991). Upravni sistem deluje po načelih strokovnosti, zakonitosti, zaupnosti in odgovornosti za rezultate, hkrati pa še vedno ostaja del političnega sistema oziroma procesa (Haček in Bačlija 2007, 23–24). Glede na odnos do okolja ga uvrščamo med odprte sisteme,¹ kar pomeni, da se mora ne le dejavno odzivati na pritiske iz okolja, ampak mora z okoljem tudi medsebojno sodelovati (Šmidovnik 1985, 34). Odprtost upravnega sistema je zelo dobro razvidna tudi v procesih odločanja, v katerih se poleg opore notranjih strokovnjakov opira tudi na strokovno podporo, ki ji jo dajejo zunanji viri.

Da bi sistem ustrezno opravljal svojo vlogo, se mora v procesu sistemskih dogajanj tudi razvijati. To pomeni, da mora biti uveljavljena delitev dela, ki je poleg ciljev, odnosov in metod dela temeljna kategorija, ki opredeljuje določen sistem. Delitev dela pomeni tako ureditev odnosov med vlogami in elementi v sistemu ter med ljudmi, v kateri ima vsak pripadnik sistema glede na svojo vlogo oziroma položaj odrejeno delo (Bučar 1981, 33–35; Haček in Bačlija 2007, 23–24).

Birokracija se je zaradi povečanja števila nalog začela notranje deliti že v drugi polovici 19. stoletja, ko je prišlo do ločevanja med visokimi in drugimi javnimi uslužbenci. Pri tem je šlo za razmejitvev med intelektualno zahtevnejšimi nalogami (oblikovanje politik), ki so jih odtlej opravljali visoki javni uslužbenci, in rutinskimi nalogami, ki so jih opravljali preostali javni uslužbenci (Raadschelders in Rutgers 1996, 80). Sistema javnih uslužbencev tako ne sestavlja homogena skupina javnih uslužbencev, saj se moramo zavedati, da gre za precej številčno delovno silo z različnimi nalogami (Drewry in Butcher 1993, 23). Stillman (2010, 172–174) dodaja, da je vsaki od skupin določena drugačna vloga in s tem izvrševanje različnih upravnih nalog. Loči med političnimi funkcionarji, profesionalnimi karieristi ter med splošnimi javnimi uslužbenci. Skupina profesionalnih karieristov predstavlja jedro skupine visokih javnih uslužbencev in jih zato lahko poimenujemo kot uslužbensko uradniško elito, ki uživa veljavo in ugled ter jo na hierarhični lestvici najdemo takoj za političnimi funkcionarji. Med ključne naloge visokih oziroma najvišjih javnih uslužbencev sodijo nadzorovanje uslužbenskih položajev in dostop do njih, dajanje navodil nižjim uslužbencem ter določanje nekaterih prednostnih nalog v upravni organizaciji (Stillman 2010).

¹ Odprti sistem je družbeni sistem oziroma sistem sodelovanja ljudi (Bučar 1981, 36).

Podobno razdelitev poznamo tudi v slovenskem uslužbenskem sistemu. Javne uslužbenke na podlagi narave dela delimo na *strokovno-tehnične javne uslužbenke*, ki v organih opravljajo spremljajoča dela,² ter na *uradnike (civil servants)*, ki so opredeljeni kot javni uslužbenci in v organih opravljajo javne naloge.³ Znotraj slednje skupine obstajata še dve podskupini, in sicer uradniki na položaju⁴ s časovno neomejenim mandatom in uradniki na položaju s časovno omejenim mandatom. Po Stillmanovi opredelitvi bi zadnje tako lahko uvrstili med profesionalne karieriste.

Pri skupini uradnikov na položaju z omejenim mandatom gre za novo opredelitev,⁵ ki jo je v okviru prenove sistema javnih uslužbencev uvedla nova sistemska zakonodaja,⁶ katere posledica je bila, da so vodstveni položaji v ministrstvih, v organih v sestavi in v vladnih službah iz političnih funkcionarjev prešli na položajne uradnike, ki so s tem postali najvišji javni uslužbenci. Položaji s časovno omejenim mandatom so: na ministrstvih – generalni direktor in generalni sekretar; v organih v sestavi ministrstva – direktor; v upravnih enotah – načelnik upravne enote; v vladnih službah – direktor in v upravah lokalnih skupnosti – direktor (Zakon o javnih uslužbencih UPB-3, 82. čl.). S tem se je krog javnih uslužbencev razširil, krog političnih funkcionarjev pa se je v izvršilni veji oblasti zožil na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev, za katere ostaja nedvoumno, da so na svoj položaj prišli po političnih kriterijih in da odločitve o njihovem imenovanju na uradniški položaj temeljijo na njihovih političnih preferencah (Haček 2005a, 55).

V nadaljevanju bomo za omenjene položaje s časovno omejenim mandatom uporabljali termin **upravni menedžerji**, ki se je v slovenski upravni znanosti v zadnjih letih že dodobra uveljavil. V zakonih s področja javne uprave se termin upravni menedžer sicer ne uporablja, ga pa zasledimo v znanstveno-strokovnih publikacijah (Haček 2005a; Virant 2009 in 2011), pa tudi v dokumentu Ministrstva za javno upravo z naslovom *Strategija nadaljnjega razvoja*

² Spremljajoča dela so na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja tehnična ter vsa preostala dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (ZJU-UPB3, 6. čl.).

³ Javne naloge so naloge, povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa (ZJU-UPB3, 23. čl.).

⁴ Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem uradniki izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (ZJU-UPB3, 80. čl.).

⁵ Kot pogoj za pridobitev položaja se poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta, lahko določijo še funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter ostala specialna znanja (ZJU-UPB3, 81. čl.). Položaji generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja uprave lokalne skupnosti se pridobijo z odločbo o imenovanju. Direktorja uprave lokalne skupnosti imenuje tisti, ki mu je direktor neposredno odgovoren. Načelnika upravne enote imenuje minister, pristojen za upravo; generalne sekretarje in generalne direktorje v ministrstvih, direktorje organov v sestavi ministrstev in direktorje vladnih služb pa imenuje vlada na predlog ministra oziroma funkcionarja, ki mu je direktor vladne službe odgovoren. Položaj se pridobi za dobo petih let (ZJU-UPB3, 80. čl.).

⁶ Zakon o javnih uslužbencih Ur. l. RS, št. 56/2002, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih Ur. l. RS, št. 113/2005 (ZJU, 43. čl.).

slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki poudarja, da je eden od ključnih elementov novega Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) oblikovanje vrhunskih javnih menedžerjev ter ustanovitev uradniškega sveta kot neodvisnega skrbnika objektivne selekcije upravnih menedžerjev, profesionalizacija in stabilnost uprave ter objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja (Ministrstvo za javno upravo 2003b).

Večina preteklih reform v javni upravi je na področju urejanja vlog in položaja najvišjih javnih uslužbencev - v njihovi organizaciji in vodenju tudi v drugih evropskih državah - prinesla precejšnje spremembe (Kuperus in Rode 2008), zato je povsem primerno, da skupino najvišjih javnih uslužbencev v doktorski disertaciji natančneje definiramo, opredelimo in analiziramo.

Upravni menedžerji tako predstavljajo skupino najvišjih javnih uslužbencev oziroma uradnikov na položaju z omejenim mandatom in so vezni člen med upravnim in političnim sistemom. Najvišje uradniške položaje je prav zato težko definirati in jih uvrstiti le v eno od obeh področij, meja med upravo in politiko je namreč težko določljiva (Drewry in Butcher 1993, 21–23; Raadschelders in drugi 2007, 174–176).

Omenjena problematika razločevanja uprave in politike sega daleč v preteklost, začetke razvoja upravno-politične dihotomije pa povezujemo predvsem z imenoma Wilsona Woodrowa in Maxa Webra (Brezovšek 1992, 1094; Overeem 2009). Wilsonovo delo *The study of administration* iz leta 1887 navaja, da je uprava umaknjena s področja politike, kar pomeni, da upravna vprašanja ne smejo biti politična ter da je upravo mogoče zaupati le ljudem s strokovnim znanjem. Področje uprave je torej poklicno področje, ki je oddaljeno od političnih prepričanj in združ. Njegov model politično nevtralne in strokovne uprave je postal neke vrste dogma, iz katere naj bi izhajali pri preučevanju uprave (Rabrenovic 2001, 12; Haček 2005a, 32). Podoben pogled na upravo in politiko je zagovarjal tudi Max Weber, ki je trdil, da bo delitev med upravo in politiko najuspešnejša, ko bo razlikovanje med obema tipoma akterjev jasno. Menil je, da bi morali poklicni uradniki svoje delo opravljati nepristransko in se ne bi smeli ukvarjati s politiko. Nanje je gledal kot na strokovnjake, katerih nalogi sta svetovanje in učinkovito izvrševanje odločitev politikov (Haček 2005a, 51). Idealni uslužbenec je namreč tisti, ki opravlja svoje dolžnosti *sinae irae ac studio*.⁷ Webrov teoretični model se je kot idealni tip birokracije najbolj uveljavil v petdesetih letih prejšnjega stoletja, zadnjih nekaj desetletij pa je deležen predvsem številnih kritik, saj se večina

⁷ Lat. brez jeze in predsodkov.

sodobnih avtorjev⁸ z njegovim (pa tudi z Wilsonovim) strogim ločevanjem med upravo in politiko ne strinja; menijo namreč, da ne odražata dejanske stvarnosti. Zato so izdelali modele,⁹ ki različno opredeljujejo povezovanje uprave in politike.

Dejstvo je, da ima birokracija določeno moč, saj odreja mobilizacijo virov, ki jih uporabljamo za odločanje o javnih politikah. Birokracija razvija poseben institucionalni pogled na politike, odloča, katere politike delujejo v korist javnega sektorja in katere ne, hkrati pa se s političnimi funkcionarji in zunanjimi političnimi skupinami lahko povezuje v posebne koalicije. Javni uslužbenci tako aktivno sodelujejo v političnem konfliktu, ki neizogibno zajema vse tiste akterje, ki znotraj političnega sistema posedujejo moč. Goodsell zato trdi, da je birokracija tako politična kot upravna institucija, zato ne gre za vprašanje, ali je birokracija vpeta v politične okove, ampak predvsem za to, kako močno je vpeta vanje (Goodsell 1994, 151).

V sodobnih upravnih sistemih sta politika in uprava medsebojno povezani kategoriji, politika namreč vpliva na delovanje uprave in nasprotno. Nedvomno pomembna sestavina v preučevanju uprave in politike je odnos med ključnima skupinama akterjev, torej med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Tovrsten odnos je izjemno težko opredeliti in še težje izmeriti, ker med omenjenimi akterji ne gre več za jasna razmerja med odločanjem in izvrševanjem odločitev; njihove vloge se namreč vse bolj prekrivajo. Ključno vprašanje pri tem pa še vedno ostaja v kolikšni meri se te vloge prekrivajo. Čim višje ko so javni uslužbenci v upravno-političnem procesu oziroma v hierarhični strukturi javne uprave, tem bolj so po svojem ravnanju in svojih pristojnostih podobni političnim funkcionarjem oziroma tem bolj pri svojem delu prevzemajo tudi politične vloge. Visoki javni uslužbenci, ki se gibljejo v političnem okolju, imajo tako bolj izrazit odnos do politike in njenih akterjev, saj je njihova kariera odvisna tako od strokovnosti kakor od njihovega političnega vedenja. Politika namreč za svoje delovanje potrebuje visoke javne uslužbence z ustreznim občutkom za politične teme, ki so hkrati tudi strokovnjaki na svojem delovnem področju (Brejc 2000, 234).

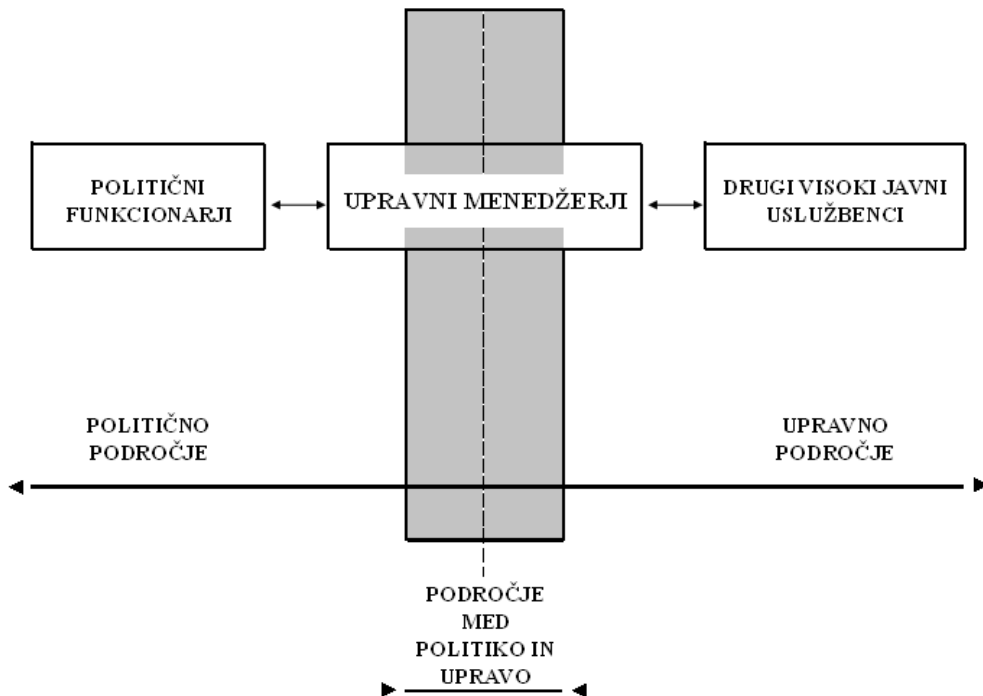
⁸ Glej na primer Aberbach in drugi (1981), Guy, B. Peters (1988), Svava, H. James (1999), Heady, Farrel (2001) in drugi.

⁹ Peters je postavil pet teoretskih modelov, ki pojasnjujejo interakcijo med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, in sicer: formalni model, etastični model, funkcionalni model, tekmovalni model in model administrativne države (Peters 1988, 149–180). Aberbach, Putnam in Rockman opisujejo štiri različne podobe odnosa med birokrati (javni uslužbenci) in politiki: politika/administracija, dejstva/interesi, energija/ravnotežje in čisti hibrid (Aberbach in drugi 1981, 4–23). James, H. Svava govori o modelu komplementarnosti politike in uprave kot legitimni alternativni dihotomnega modela. Osnovan je na predpostavki, da politični funkcionarji in uradniki med seboj sodelujejo in si skupaj prizadevajo za dobro upravljanje (Svava 2001, 179). Model komplementarnosti politike in uprave zagovarja mnenje, da je odnos med političnimi funkcionarji in uradniki označen z medsebojno soodvisnostjo z različnimi, vendar prekrivajočimi se vlogami ter s politično nadvlado in upravno podreditvijo, ki sobivata z medsebojnim vplivanjem tako pri oblikovanju politik kakor tudi pri njihovem izvrševanju (Svava 1999, 678).

2 DOKTORSKA TEZA IN POMOŽNE RAZISKOVALNE TEZE

Rdeča nit našega raziskovanja je bila natančna opredelitev in analiza področja med upravo in politiko ter položaja upravnih menedžerjev, ki jih uvrščamo v to področje. Popolna ločitev med stroko in politiko je po mnenju večine strokovnjakov¹⁰ v praksi nemogoča, vseeno pa na upravnem področju obstajajo različni instrumenti, namenjeni zmanjševanju političnega vpliva. Potrebno se je torej vprašati, kako daleč lahko seže vpliv politike na naloge in vlogo uprave, ne da bi bila pri tem okrnjena ustavna samostojnost državne uprave oziroma njena izvršilna vloga. Gre tudi za vprašanje povezovanja med vrhom izvršilne oblasti in najvišjo ravno vodstvene strukture državne uprave, ki jo predstavljajo položajni uradniki v posameznem organu (Bugarič 2004, 16; Jerovšek 2006, 1251). Po mnenju Bugariča (2006, 1259) je za sodobno državo izjemno pomembno, da uprava ostane kar se da politično nevtralna in profesionalna, po drugi strani pa je enako pomembno, da politične odločitve v državi še vedno vodi in usmerja politika. Ločnica zato ne sme biti preveč toga in ne preveč ostra.

Slika 2.1: Prikaz položaja upravnih menedžerjev med politiko in upravo



¹⁰ Glej na primer Aberbach in drugi (1981), Guy B. Peters (1988), Svava (1999), Heady (2001) in drugi.

Kot je razvidno iz slike 2.1, so nas zanimali odnosi med upravnimi menedžerji¹¹ in političnimi funkcionarji ter med upravnimi menedžerji in drugimi visokimi javnimi uslužbenci. Vertikalna črtkana črta ponazarja navidezno razmejitev uprave in politike, ki pa dejansko ne obstaja.¹² Med obema področjema namreč ni mogoče potegniti ostre meje, lahko pa definiramo širše področje, na katerem delujejo upravni menedžerji in raziščemo, kako široko je to vmesno področje, katere elemente in vloge natančno obsega oziroma v katero od obeh mejnih področij sega globlje. Če si pomagamo z grafičnim prikazom, nas torej zanima, ali sega »sivo področje« bolj na politično ali bolj na upravno področje. Predpostavljamo namreč, da so funkcije in pristojnosti¹³ ter vloge upravnih menedžerjev bolj podobne funkcijam in pristojnostim drugih visokih javnih uslužbencev¹⁴ in ne političnih funkcionarjev, vsekakor pa smo mnenja, da upravni menedžerji delujejo tudi na političnem področju.

V večini evropskih držav obstaja težnja po njihovi formalni opredelitvi, saj so najvišjim javnim uslužbencem dodeljeni poseben status, posebni pogoji rekrutacije pa tudi plačilo. Predvsem v državah, kjer želijo delovanje javnega sektorja približati zasebnemu sektorju, pogosteje naletimo na posebne pogoje za najvišje javne uslužbence (Kuperus in Rode 2008, 7). OECD¹⁵ predlaga, da bi sistem visokih javnih uslužbencev enotno opredeljevali kot strukturiran uslužbenski sistem najvišjih menedžerskih položajev v javni upravi, ki jih oblast formalno ali neformalno prepoznava. Omenjeni sistem predstavlja tudi okvir za karierno usmerjeni razvoj, ki ljudem omogoča, da so konkurenčno imenovani na funkcije, ki zajemajo tudi politične nasvete ter sposobnost za operativne in poslovne storitve (Kuperus in Rode 2008, 4). Iz dane definicije lahko povzamemo, da visoki javni uslužbenci oziroma v našem primeru upravni menedžerji torej ne delujejo le na področju uprave, ampak del njihovih nalog sega tudi na politično področje.

Aberbach in ostali (1981, 4–23) v svoji raziskavi opisujejo štiri različne podobe odnosa med politiki in birokrati.¹⁶ V disertaciji smo se osredotočili predvsem na zadnjo, četrto podobo, ki jo omenjeni avtorji poimenujejo čisti hibrid in pri kateri se kaže vedno večje prekrivanje med vlogama političnega funkcionarja in najvišjega javnega uslužbenca. Podoba odnosa,

¹¹ Izraz upravni menedžer smo uporabili takrat, ko smo govorili o slovenskih najvišjih javnih uslužbencih oziroma uradnikih na položaju z omejenim mandatom; ko pa smo govorili na splošno, smo uporabili izraz visoki oziroma najvišji javni uslužbenci.

¹² Glej na primer Aberbach D. Joel in Bert A. Rockman (1987), Peters (1988), Bekke in drugi (1996), Haček (2001 in 2009).

¹³ Funkcije in pristojnosti najlažje primerjamo na podlagi zakonodaje, medtem ko je razumevanje vloge posameznih akterjev subjektivna ocena, ki jo bomo v našem primeru pridobili na podlagi anketnih vprašalnikov.

¹⁴ Med druge visoke javne uslužbence uvrščamo uradnike prvega kariernega razreda z nazivom prve in druge stopnje, ki imajo pravico voliti in biti izvoljeni v uradniški svet (Zakon o javnih uslužbencih-UPB3, 175. čl.).

¹⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development.

¹⁶ Pojem birokrat se pogosto uporablja kot sopomenka pojmu javni uslužbenec, ki naj bi označeval vrednostno nevtralnega in politično neopredeljenega javnega uslužbenca.

poimenovana *čisti hibrid*, v začetku ni bila deležna pozornosti strokovnjakov, dandanes pa pridobiva pomen, saj raziskovalci opažajo, da se modeli odnosov ne samo v Združenih državah Amerike, ampak tudi v posameznih evropskih državah približujejo omenjenemu modelu (Aberbach in Rockman 1997, 324–326; Aberbach 2003, 316–318; Kwang-Hoon in Raadschelders 2008, 424). Campbell in Peters (1988) v svojem prispevku navajata, da so prisotnost podobe čistega hibrida podcenili tudi sami avtorji (Aberbach, Putnam in Rockman), saj je precej bolj razširjena, kot so domnevali.¹⁷ Nekateri avtorji (Campbell in Peters 1988; Kwang-Hoon in Raadschelders 2008) zato opozarjajo na pomanjkljivosti, ki jih Aberbach, Putnam in Rockman pri oblikovanju podobe niso dovolj upoštevali.¹⁸ Ena od posledic kritik je bila tudi nadgradnja in razširitev IV. podobe v podtipe.¹⁹ Tej podobi smo v doktorski disertaciji namenili precej pozornosti, saj smo jo v sklopu kritičnega pristopa in s pomočjo primerjave z ostalimi modeli in podobami,²⁰ ki prav tako zavračajo klasično delitev vlog med politiko in upravo, podrobneje opredelili ter pokazali možnosti in obseg njenega nadaljnega razvoja. S prepletanjem vlog se kaže vse večji trend politizacije birokracije oziroma birokratizacije politike. Nekateri avtorji²¹ so se zato osredotočili predvsem na politike in javne uslužbence kot oblikovalce politik, kajti to dejavnost prepoznavajo kot eno izmed dejavnosti vladanja, v kateri sta v takšnem ali drugačnem obsegu vsaj potencialno dejavno vključeni obe skupini. Po drugi strani pa so seveda politični funkcionarji in javni uslužbenci vključeni v celo vrsto dejavnosti, ki z delovnim področjem nasprotne skupine nimajo veliko skupnega. Temu se pridružuje tudi Svava, ki v svojem modelu komplementarnosti politike in uprave upošteva prepletanje dejavnosti političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev znotraj procesa vladanja, hkrati pa še vedno zagovarja nevtralnost javnih uslužbencev (Svava 1999, 678).

¹⁷ Skeptičnost o razširjenosti četrte podobe sta v svojem prispevku dodatno izrazila Aberbach in Rockman (1997), saj sta dvomila v spremembo vlog v smeri čistega hibrida (1988, 2006).

¹⁸ Kwang-Hoon in Raadschelders (2008) navajata problem oblikovanja podobe in vsebine le v eni časovni točki, s katerima se strinja tudi Page, ki poudarja, da bi bilo potrebno opraviti historično analizo. Kritika se nanaša tudi na domnevo o obstoju četrte podobe, ki je avtorji niso dokazali, ampak so le nakazali, da obstajajo možnosti za njen razvoj. Campbell tako predstavi primere čistega hibrida na primeru različnih držav, hkrati pa opozarja, da politično-upravni odnosi znotraj IV. podobe niso enaki v vseh državah (Campbell 1988).

¹⁹ Campbell (1988, 250).

²⁰ Štiri različne podobe odnosa med birokrati in politiki (Aberbach in drugi 1981, 4–23), podtipi IV. podobe (Campbell 1988, 250), komplementarni model (Svava 1999) in še nekateri drugi modeli, ki jih je predstavil James H. Svava (1985, 1998, 2001, 2006).

²¹ Aberbach in drugi (1981).

Na podlagi zapsanega smo postavili osnovni doktorski tezi:

- 1. Upravni menedžerji se zaradi svoje vloge, ki jo opravljajo v procesu oblikovanja politik, približujejo četrti podobi odnosa med politiko in upravo po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu.*
- 2. Upravni menedžerji imajo zaradi svojega položaja, za katerega se zahteva poseben postopek izbire v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci, posebej urejen formalnopravni status.*

Spremenjeni zakon ZJU²² je za navedene uradnike na položaju določil poseben postopek izbire, v katerem ima v okviru sistema javnih uslužbencev svojo vlogo tudi s tem zakonom novoustanovljeni organ – uradniški svet, ki naj bi za najpomembnejša delovna mesta v upravi ministrom prek posebnih natečajnih komisij predlagal najsposobnejše strokovnjake. Zakonodajalec je za strokovno in politično nevtralno javno upravo vzpostavil sistem ključnih vodstvenih uradniških položajev – upravnih menedžerjev, ki so ločeni od političnih funkcij. Z načinom izbire in določitvijo petletnega mandata je zagotovil stabilnost v karieri najvišjih položajnih uradnikov, kar naj bi zagotavljalo strokovnost in z njo povezano neodvisnost. Gre za pomembne položajne uradnike, ki lahko bistveno vplivajo na uspešno vodenje ministrstva in posledično tudi na uspešno izvajanje politike (Pečarič 2008, 79–83). Zastavlja se vprašanje, ali bi bilo smiselno, da bi upravnim menedžerjem priznali posebej urejen formalnopravni status, s čimer bi sledili nekaterim državam članicam OECD, ki že imajo ločeno vodene sisteme najvišjih javnih uslužbencev, ali je trenutno veljavna ureditev v okviru širšega sistema javnih uslužbencev povsem ustrezna in ni potrebe po vzpostavitvi posebej urejenega formalnopravnega statusa upravnih menedžerjev, ki bi se ločil od ostalih javnih uslužbencev. Bugarič (2006, 1263) meni, da bi morala imeti vsaka uprava svojo formalno opredeljeno uradniško elito, ki bi bila zgled vsem drugim zaposlenim v državni upravi in ki je ne bi imenovali politično nadzorovani uradniški sveti, kar pa za slovenski upravni sistem težko trdimo. Visoko uradništvo je v večini držav na območju srednje in vzhodne Evrope še vedno precej (s)politizirano, saj ne dopušča, da bi se razvil stalni okvir visokih javnih uslužbencev. Večina se jih namreč ob zamenjavi vlade in s prihodom novega ministra zamenja. Številni poskusi reorganizacije odnosov med političnimi funkcionarji ter visokimi uradniki se tako gibljejo od popolne depolitizacije najvišjih ravni (Poljska), zmerne depolitizacije (države na

²² Zakon o javnih uslužbencih Ur. l. RS, št. 56/2002.

območju nekdanje Jugoslavije) pa vse do ustvarjanja natančno definiranega političnega polja v upravi (Madžarska, Bolgarija) (Raadschelders in drugi 2007).

Ena od nalog disertacije je bila tudi ugotavljanje stopnje prisotnosti politizacije v sistemu visokih javnih uslužbencev, natančneje upravnih menedžerjev. Za lažje preverjanje osnovnih doktorskih tez smo si tako pomagali še z dvema pomožnima raziskovalnima tezama:

1. V slovenskem sistemu javnih uslužbencev je možno opaziti precejšnjo stopnjo negativnega vpliva politizacije; dva izmed ključnih elementov politizacije celotnega sistema sta ravno vloga upravnih menedžerjev in način njihove izbire.

Za pojem politizacije ni enotne definicije, se pa strokovnjaki (Aberbach in drugi 1981, Peters 1988, Pierre 1995, Rouban 2005, 310–320) strinjajo v ugotovitvi, da se politizacija javnega sektorja nanaša na vsaj tri različne pojave: politizacija kot participacija javnih uslužbencev v političnem odločanju (vloga upravnih menedžerjev), politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami javnih uslužbencev (postopek izbire in imenovanj upravnih menedžerjev) ter politizacija kot politična vključenost javnih uslužbencev (strankarska aktivnost upravnih menedžerjev); ki pa se lahko pojavljajo tudi v kombinaciji enega z drugim. Vse tri dimenzije smo z ustreznimi kazalniki definirali tudi za slovensko skupino upravnih menedžerjev. Pri proučevanju smo si med drugim pomagali tudi z Matasovim (1995) pojmovanjem politizacije - deli jo na materialno in formalno. Stopnjo formalne politizacije je po Matasovem mnenju mogoče določiti že na osnovi skrbnega študija zakonodaje, ki ureja zaposlovanje javnih uslužbencev; materialna politizacija pa se kaže v praksi, torej tako pri uresničevanju zakonodaje kakor tudi pri dejanski praksi kadrovanja na najvišje upravne položaje.

Rečemo lahko, da obstajajo dejanski konflikti med javnimi uslužbenci in politiki, kadar v spolitiziranem okolju²³ tekmujejo za nadzor nad javno politiko. Politizacija predstavlja dilemo, ki se pojavlja v večini sodobnih demokratičnih družb (Haček 2005a, 111), saj zmanjšuje zaupanje javnosti v strokovnost in politično nevtralnost njenega dela. Pretirano plenjenje vrha državne uprave namreč spodbuja političnost, neprofesionalnost in klientelizem. Problem tako ni le politizacija, ampak tudi birokratizacija političnega odločanja takrat, ko začne birokracija obvladovati politično odločanje v družbi (Bugarič 2005a, 423–424 ; 2005b; Bugarič 2006, 1260). Tudi za uradniški svet lahko rečemo, da je delno spolitiziran, saj že

²³ Spolitiziranost označuje negativno konotacijo politizacije oziroma prekomerno vpletanje in vplivanje politike na delo uprave.

bežen pogled na njegovo sestavo²⁴ pokaže prisotnost politike; imenovanja so vsekakor tudi politična in do njih ne prihaja le na podlagi strokovnosti. Kljub temu pa Peters in Pierre ugotavljata, da politizacija uprave nima vedno nujno zgolj negativnih učinkov na delo (Peters in Pierre 2004, 3), zato smo poskušali odgovoriti na vprašanje, v katerih primerih je politizacija še sprejemljiva in od kdaj naprej je škodljiva; oziroma v kolikšni meri se spoštujejo predpisana formalna merila in pravila izbire najvišjih javnih uslužbencev.

Eden izmed ciljev doktorske disertacije se nanaša tudi na analizo vlog, ki jih opravljajo upravni menedžerji, saj nas je zanimalo, koliko so njihove naloge dejansko vezane na upravljavske in koliko na politične elemente. Potrditi oziroma ovreči smo poskušali sledeče:

2. Pri vlogah, ki jih opravljajo slovenski upravni menedžerji, prevladujejo upravljavski in strokovni elementi.

Politične funkcionarje in visoke javne uslužbence so Aberbach in drugi (1981) glede na različnost vlog, ki jih opravljajo, razvrstili v devet skupin.²⁵ Tej delitvi smo sledili tudi mi, vendar s to razliko, da smo opazovali tri skupine, in sicer politične funkcionarje, upravne menedžerje in druge visoke javne uslužbence. Zanimalo nas je, kako vsaka od teh treh skupin vidi svojo vlogo znotraj upravno-političnega sistema, hkrati pa smo druge visoke javne uslužbence in politične funkcionarje povprašali, kako gledajo na vlogo in položaj upravnih menedžerjev. Glede na to, da upravni menedžerji poleg sodelovanja pri oblikovanju politik izvajajo tudi vodstvene naloge,²⁶ smo danim vlogam dodali tudi vlogi vodje in menedžerja. Globalni trend namreč narekuje, da mora javna uprava postati bolj produktivna in učinkovita ter menedžersko usmerjena. Od najvišjih uradnikov se torej zahteva, da imajo izoblikovane posebne vodstvene veščine, ki so definirane v kompetenčnem okvirju.²⁷ Ta velja za najvišje uslužbenske položaje (Kuperus in Rode 2008, 35), z njim pa želijo izboljšati predvsem vodstvene in upravljavske sposobnosti.

²⁴ Od dvanajstih članov so štirje predstavniki vlade, trije predstavniki uradnikov, dva predstavnika sindikatov in trije predstavniki stroke. Od tega so predstavniki uradnikov in strokovnjakov lahko tudi politično imenovani, kar pa lahko pri odločanju predstavlja večinsko prevlado politike. Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajne komisije, v katere so lahko imenovani tudi člani uradniškega sveta (ZJU-UPB3, 175. čl.).

²⁵ Tehnik, zagovornik, posrednik, pospeševalec, strankarski človek, oblikovalec politik, upravitelj, legalist, ombudsman (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 86–87).

²⁶ Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v povezavi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (Zakon o javnih uslužbencih-UPB3, 80. čl.).

²⁷ V Sloveniji je bil prvi kompetenčni okvir zapisan v dokumentu *Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*, ki ga je sprejel uradniški svet na svoji 2. seji 26. avgusta 2003, leta 2010 pa so sledile spremembe in dopolnitve.

3 METODOLOŠKI PRISTOP

Pri raziskovanju smo uporabili več dopolnjujočih se metod in tehnik. V prvem delu doktorske disertacije smo za potrebe opredelitve osnovnih teoretičnih pojmov, opisa, analize in primerjave razvoja sistema javnih uslužbencev ter za pregled njihove notranje zgodovinske delitve uporabili *analizo primarnih*²⁸ in *sekundarnih*²⁹ virov s poudarkom na zgodovinsko-politoloških znanstvenih vsebinah, s pomočjo katerih smo postavili teoretični okvir doktorske disertacije ter jasno in nedvoumno opredelili relevantne teoretične pojme. Sekundarna analiza virov temelji na kritični refleksiji, saj nismo zgolj opredelili različnih (že mnogokrat citiranih) modelov odnosa med politiko in upravo,³⁰ ampak smo se predvsem osredotočili na obstoječa teoretična dela avtorjev,³¹ ki so s svojimi argumenti zagovarjali tezo, da politično-upravna dihotomija v sodobnih upravno-političnih sistemih ne obstaja. Tekom analize smo namreč ugotovili, da je potrebno redefinirati stare koncepte in teoretske modele preučevanja odnosov med politiko in upravo, zato smo v osmem poglavju disertacije dodali tri pomembna podpoglavja (kritika dihotomije, soočenje različnih modelov odnosov med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji ter razvoj komplementarnega modela med politiko in upravo).

V sklopu teoretskega dela doktorske disertacije smo s pomočjo *metaanalize*, torej s preučevanjem že izvedenih teoretskih in empiričnih raziskav, predstavili tudi primere dobrih praks tujih držav. Med državami, ki smo jih še nekoliko podrobneje predstavili, pa smo izbrali tiste s klasičnim sistemom javnih uslužbencev³² ter tiste, ki jih na podlagi pripisanih kriterijev lahko primerjamo s Slovenijo³³ (vrsta političnega sistema, oblika vladavine, upravna in politična kultura, zgodovinska upravno-politična tradicija,...). Doktorska disertacija je tako znanstveno podkrepljena tudi z *mednarodno primerjalno analizo*. S poznavanjem prakse tujih ureditev namreč lažje razumemo in kritično ovrednotimo lastno ureditev ter prepoznamo njene morebitne specifike.

Slovensko ureditev sistema upravnih menedžerjev smo natančno opredelili v zadnjem delu doktorske disertacije, kjer smo najprej z analizo vsebine formalnih dokumentov in pravnih virov definirali normativni okvir, natančneje opredelili pravice upravnih menedžerjev ter

²⁸ Analiza dokumentov, pogodb, ustav, zakonov, podzakonskih aktov, pravilnikov, statutov ter zapisnikov oz. poročil (Bučar in drugi 2002, 23).

²⁹ Analiza knjig, člankov, raziskovalnih poročil ipd. (Bučar in drugi 2002, 23).

³⁰ Podobe odnosov po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981) ter modeli odnosov po Petersu (1988).

³¹ Waldo (1948, 1950), Brown in Stillman (1986), Campbell in Peters (1988), Svava (2001), Kwang-Hoon in Raadschelders (2008).

³² Kontinentalno-evropski model (Francija, Nemčija, Velika Britanija).

³³ Države srednje in vzhodne Evrope (nekdanje socialistične države): Češka, Madžarska, Poljska in Slovaška ter Estonija, Latvija in Litva.

pogoje in dolžnosti, ki jih morajo izpolnjevati, če hočejo biti imenovani na določen položaj. V nadaljevanju oziroma v sklopu empiričnega dela pa smo s pomočjo *spletnega anketnega vprašalnika* pridobili vse za raziskavo relevantne podatke o vseh treh skupinah akterjev (npr. o starosti, izobrazbi, dojemanju lastne vloge in moči, pogojih dela, odnosih s predpostavljenimi političnimi funkcionarji in podrejenimi visokimi javnimi uslužbenci itd.). Anketirance smo razdelili v tri skupine, in sicer v skupino političnih funkcionarjev, upravnih menedžerjev in v skupino drugih visokih javnih uslužbencev, pri čemer smo upoštevali trenutno veljavni normativni okvir. Z omenjeno delitvijo smo želeli ugotoviti predstave in zaznave o vlogi visokih javnih uslužbencev ter definirati odnos med vsemi tremi skupinami. Tretjo skupino, ki je hierarhično nižje od skupine upravnih menedžerjev in kamor uvrščamo vodje organizacijskih enot (sektorja, službe, centra), smo vključili predvsem z namenom, da smo lažje primerjali, ali so upravni menedžerji glede na svoje vloge bližje drugim visokim javnim uslužbencem ali političnim funkcionarjem. Tako smo lahko natančneje razložili dejanske odnose med vsemi tremi skupinami akterjev ter pojasnili, kako na vloge upravnih menedžerjev gledajo politični funkcionarji, drugi visoki javni uslužbenci in ne nazadnje upravni menedžerji sami.

Empirična raziskava je potekala od 29. februarja 2012 do 1. maja 2012. V tem času smo v enakomernih časovnih intervalih subjektom ciljne skupine po elektronski pošti pošiljali prošnje za izpolnitev vprašalnika,³⁴ v katerih je bila poleg spremnega besedila tudi povezava na spletni (URL) naslov.

Preko sistema IKA smo namreč oblikovali spletne vprašalnike,³⁵ ki so bili prilagojeni posamezni preučevani skupini. Anketna vprašanja so bila izbrana na podlagi skrbnega študija relevantne literature,³⁶ z vsakim vprašanjem in njemu pripadajočim indikatorjem smo namreč tako teoretsko kakor tudi empirično razložili, kako posamezni dejavniki vplivajo na oblikovanje skupine upravnih menedžerjev v odnosu do političnih funkcionarjev in drugih visokih javnih uslužbencev, na njihove vloge ter na skupne in posamezne značilnosti. Odziv smo poskušali povečati s personalizacijo vsakega elektronskega sporočila, hkrati pa smo morali posebej poudariti, da je anketa anonimna. Ker so anketiranci vsake posamezne skupine dostopali do istega URL-ja, se je pojavila zadrega, da bi morebiti lahko prišlo do zlorabe anketnih vprašalnikov v smislu podvajanja vpisov, vendar - glede na to, da nismo ugotovili dvojnih zapisov, prav tako pa tudi glede na dolžino vprašalnika - dvomimo, da bi

³⁴ Glej prilogo A.

³⁵ Glej priloge B, C in Č.

³⁶ Literatura s področja metodologije in že opravljenih tujih in domačih empiričnih študij in raziskav s področja preučevanja vlog med političnimi funkcionarji in najvišjimi/visokimi javnimi uslužbenci.

katera oseba vprašalnik izpolnjevala več kot enkrat. Kljub temu še vedno dopuščamo možnost, da je prišlo do napak zaradi pomanjkanja nadzora nad tem, kdo je dejansko odgovarjal na vprašanja. Pri elektronskem pošiljanju vsekakor obstaja možnost, da je vprašalnik rešil nekdo drug (svetovalec, pomočnik, strokovni delavec...). To smo sicer želeli preprečiti tako, da smo na uvodno stran vprašalnika zapisali, komu je namenjen, hkrati pa smo že v prvem sklopu vprašalnika anketirance vprašali po njihovem položaju.

Da bi maksimizirali odzivnost, smo povečali številčnost kontaktov (Heberlein in Baumgartner 1978; Armstrong in Lusk 1987). Slednje pomeni, da smo prvi opomnik poslali vsem anketirancem; v njem smo jih vljudno opomnili na izpolnitev ankete, če so anketo že izpolnili, pa smo se jim zahvalili za sodelovanje. Večina anketirancev je poslala povratno elektronsko sporočilo o izpolnjeni anketi, zato smo tri nadaljnje opomnike poslali le tistim, ki s povratnim elektronskim sporočilom svojega sodelovanja niso potrdili. Prav tako smo z namenom večje odzivnosti v vprašalnik dodali tudi aplikacijo spremljanja napredovanja, kar je anketirancu omogočilo, da je vsak trenutek vedel, koliko vprašanj je še pred njim. Določena podvprašanja so bila skrita in so se pokazala le v primeru ustrezno označenega odgovora.

V zadnji fazi raziskave, ki je potekala v juniju 2012, pa smo pridobljene podatke dokončno obdelali s statističnim računalniškim programom SPSS.

Kljub nemotenemu poteku izvedbe anketnega zbiranja podatkov smo naleteli na nekaj težav, na katere opozarjamo v nadaljevanju.

- Klikov na vprašalnik je bilo skoraj trikrat več kot izpolnjenih anketnih vprašalnikov, saj so nekateri ankete odprli in zaprli tudi po večkrat, pri čemer pa vprašalnika niso začeli izpolnjevati, ampak so ga zgolj pregledali.
- Nekateri elektronski naslovi so bili neaktivni, čeprav so bili navedeni na uradnih spletnih straneh ministrstev oz. vlade. Iz tega sklepamo na precejšnjo neažurnost podatkov pri posameznih ministrstvih.
- Pomanjkljivost je tudi, da vseh podatkov nismo uspeli dobiti centralno, s strani ene same osebe ali organa, ampak smo se morali obrniti na vsako posamezno ministrstvo, da so nam posredovali kontakte vodij sektorjev in oddelkov. Nekateri omenjenega niso želeli storiti, domnevno zaradi varstva osebnih podatkov. Prav tako na spletnih straneh ministrstev ni vzpostavljenega enotnega navajanja kontaktov. Nekatera ministrstva navajajo kontakte vseh generalnih direktorjev, sekretarjev ter vodij sektorjev oddelkov, druga zgolj njihovo ime in priimek, ostala pa omenjenih podatkov sploh niso imela navedenih. Zbiranje kontaktnih podatkov je bilo tako precej

zamudno, saj smo morali pregledati vse spletne naslove ministrstev ter njihove organigrame, preko katerih smo dobili tudi celotno populacijo. Prav tako so nam z Ministrstva za pravosodje in javno upravo po petih poslanih prošnjah o pridobitvi podatkov vendarle posredovali informaciji o skupnem številu upravnih menedžerjev ter številu vseh uradnikov na položaju po stopnjah uradniškega naziva, iz katerega smo lahko določili populacijo vodij organizacijskih enot.

- Kljub prvotnemu namenu o osebnem anketiranju političnih funkcionarjev smo se nazadnje - predvsem zaradi menjave političnega vrha, ki se je nepričakovano zgodil ravno v obdobju začetka izvajanja ankete, pa tudi zaradi pomanjkanja finančnih sredstev - odločili, da nekdanjim političnim funkcionarjem anketne vprašalnike pošljemo na njihove (še nekaj dni) aktivne elektronske naslove.
- Precej več nejevolje in povratnih elektronskih sporočil so pokazali upravni menedžerji, kajti v času anketiranja so bili nekateri izmed njih že v odhodu. V raziskavi zato niso želeli več sodelovati in so nas preusmerili na trenutne vršilce dolžnosti.

Empirično raziskovanje je padlo v dokaj neprijetno obdobje, saj se je prvič v zgodovini samostojne Slovenije zgodilo, da so volivci odšli na predčasne volitve, ki so prinesle zamenjavo celotnega političnega vodstva skupaj z državnimi sekretarji. Prav tako je nova vlada urgentno skrčila število ministrstev, hkrati pa z dnevom svojega nastopa nemudoma zamenjala tri direktorje vladnih služb (Urada vlade RS za verske skupnosti, Slovenske obveščevalno-varnostne agencije in Urada vlade RS za komuniciranje) ter generalnega sekretarja vlade. Glede na politične razmere smo se odločili, da bomo anketirali le politične funkcionarje prejšnje vlade (2008-2011), saj anketiranje novih političnih funkcionarjev ne bi bilo relevantno. Študije preučevanja politično-upravnih odnosov namreč običajno potekajo šest do dvanajst mesecev³⁷ po prisegi nove vlade, ko je že jasno, ali so se v tem času zgodile kadrovske spremembe na upravnih položajih in predvsem, ali so bile politično motivirane (Parrado-Diez 2004).

V skupino političnih funkcionarjev smo uvrstili pripadnike izvršilne veje oblasti (ministre in državne sekretarje),³⁸ pripadnikov zakonodajne veje oblasti nismo vključili, saj smo se osredotočili zgolj na politično-izvršilno raven oblasti, znotraj katere delujejo upravni menedžerji in ostali visoki javni uslužbenci. Tudi tematika odnosa med političnimi

³⁷ Preučevanje politično-upravnih odnosov takoj po izvolitvi nove vlade ni smiselno, saj novi politični kadri potrebujejo kar nekaj časa, da se spoznajo z načinom delovanja nove vlade ter začnejo delovati kot homogena skupina.

³⁸ V raziskavo nismo vključili predsednika vlade, predsednika republike ter generalnega sekretarja vlade.

funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci je v večji meri vezana le na izvršilno vejo oblasti (Peters 1988). V skupino političnih funkcionarjev smo tako zajeli populacijo ministrov in državnih sekretarjev, ki jih je bilo v preteklem mandatu (2008-2011) 36.³⁹ Od tega jih za šest nismo pridobili kontaktnih podatkov, tako da je naša preučevana populacija obsegala 30 političnih funkcionarjev, ki smo jih anketirali v zadnjih dveh tednih njihovega mandata, zato smo bili nad njihovim odzivom zelo zadovoljni. Na vprašalnik je namreč odgovorilo 25 političnih funkcionarjev oziroma 83 %. Tudi če pogledamo z vidika celotne populacije, jih je anketne vprašalnike torej izpolnilo 69 %, kar je metodološko povsem ustrezno. Kljub temu smo bili pri nekaterih interpretacijah nekoliko previdnejši, saj je populacija političnih funkcionarjev v primerjavi z ostalima dvema preučevanima skupinama bistveno manjša (glej tabelo 3.1).

V skupino upravnih menedžerjev (generalni sekretarji, direktorji direktoriatov, direktorji vladnih služb in direktorji organov v sestavi) je bilo vključenih 122⁴⁰ enot, s čimer smo zajeli celoten vrh znotraj skupine visokih javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji, katerih imenovanje je vezano na časovno omejen mandat in je, gledano proceduralno, vezano na odločitev političnega funkcionarja. Kar se tiče skupine upravnih menedžerjev, vanjo nismo vključili načelnikov upravnih enot ter direktorjev uprav lokalnih skupnosti. Skupno je bilo poslanih 117 vprašalnikov, za pet položajev namreč nismo prejeli elektronskega naslova oziroma je bil direktorat v tem času že ukinjen (med 31. decembrom 2011 in 1. februarjem 2012). Odziv je bil zelo zadovoljiv, saj smo prejeli 75 izpolnjenih vprašalnikov oziroma 61 % glede na celotno populacijo (glej tabelo 3.1).

Pri zadnji preučevani skupini - skupini drugih javnih uslužbencev, kjer smo upoštevali le tretjo raven vodenja, je bilo glede na posredovane podatke Ministrstva za javno upravo na dan 31. decembra 2011 569 vodij organizacijskih enot⁴¹ (za podrobnejšo razčlenitev glej prilogo H).

Ko smo želeli pridobiti kontakte za omenjeno skupino, smo se soočili s težavo, saj ministrstvo pristojno za javno upravo ne vodi skupne evidence kontaktov vseh vodij organizacijskih enot. Za podatke smo tako morali zaprositi osebno na vsakem posameznem ministrstvu in organu v sestavi ministrstva. Pri tem želimo še posebej opozoriti, da smo se pri skupini ostalih javnih uslužbencev na koncu odločili, da bomo anketne vprašalnike poslali le

³⁹ V to število so vključeni tudi tisti ministri in državni sekretarji, ki so s svoje funkcije predčasno odstopili oziroma bili razrešeni.

⁴⁰ Podatke smo pridobili pri Ministrstvu za javno upravo (zdaj Ministrstvo za notranje zadeve (2013)) in se nanašajo na dan 1. december 2011.

⁴¹ Med vodje organizacijskih enot uvrščamo vodje sektorjev, služb in centrov na ministrstvih, organih v sestavi, vladnih službah in upravnih enotah.

vodjem organizacijskih enot v okviru direktorats, ne pa tudi vodjem sektorjev, služb in projektnih enot v organih v sestavi ministrstev, vladnih služb ter območnih enot. Večina teh namreč na svojih spletnih straneh nima objavljenih kontaktnih podatkov, prav tako pa nam na podlagi elektronsko poslane prošnje o posredovanju kontaktov večina organov v sestavi želenih podatkov ni želela posredovati. Anketni vprašalniki so bili tako poslani 257 vodjem organizacijskih enot (sektorjev, služb in centrov), izpolnjenih vprašalnikov pa smo prejeli 151 oziroma 58 % glede na celotno populacijo.

Tabela 3.1: Akterji, vključeni v empirično raziskavo ter njihova odzivnost

Raven vodenja	Preučevana skupina	Celotna populacija	Poslani anketni vprašalniki	Izpolnjeni anketni vprašalniki	% izpolnjenih anketnih vprašalnikov (% celotne populacije)
Prva raven vodenja (politična raven)	Politični funkcionarji (izvršilna veja oblasti)	36	30	25	83 % (69 %)
Druga raven vodenja (upravna raven)	Upravni menedžerji	122	117	75	64 % (61 %)
Tretja raven vodenja (upravna raven)	Vodje organizacijskih enot v okviru ministrstev	262	257	151	59 % (58 %)

4 JAVNO UPRAVLJANJE

Upravljanje je mogoče zaznati povsod, kjer se srečamo z organiziranim človeškim delom. Najsplošneje javno upravljanje opredelimo kot usmerjanje, odločanje in izvrševanje nalog s področja skupnih družbenih dejavnosti, ki so v javnem interesu celotne družbe in potekajo v javnoupornih skupnostih. Slednje delujejo na podlagi politične oblasti in so v demokratičnih ureditvah zadolžene za zadovoljevanje potreb celotne družbe.

Upravljanje tako predstavlja proces, ki se začne z določitvijo političnih ciljev in se nadaljuje z njihovo izvršitvijo oziroma realizacijo; ta se konča na ravni posameznika, ki mora s svojim delom izvršiti neko storitev ali dejanje (Vlaj 2006, 10; Brezovšek in Bačlija 2010, 17).

Ključni faktor upravljanja tako predstavlja odločanje o potrebah in načinu, s katerim je mogoče najlažje uresničiti visoka pričakovanja javnosti (Bučar 1981). Ker upravljanje predstavlja vsako kontinuirano dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, mora potekati po vnaprej predpisanih pravilih (Pusić 1985). Med primarne funkcije upravljanja, ki jih je prvi opredelil Fayol, sodijo načrtovanje, organiziranje, vodenje in kontroliranje (Sapru 2008, 114–115). Proces upravljanja je tako osredotočen predvsem na učinkovito usklajevanje kompleksnih zadev v skladu s cilji organizacije (Robbins, Bergman, Stags in Coulter 2006, Northouse 2010).

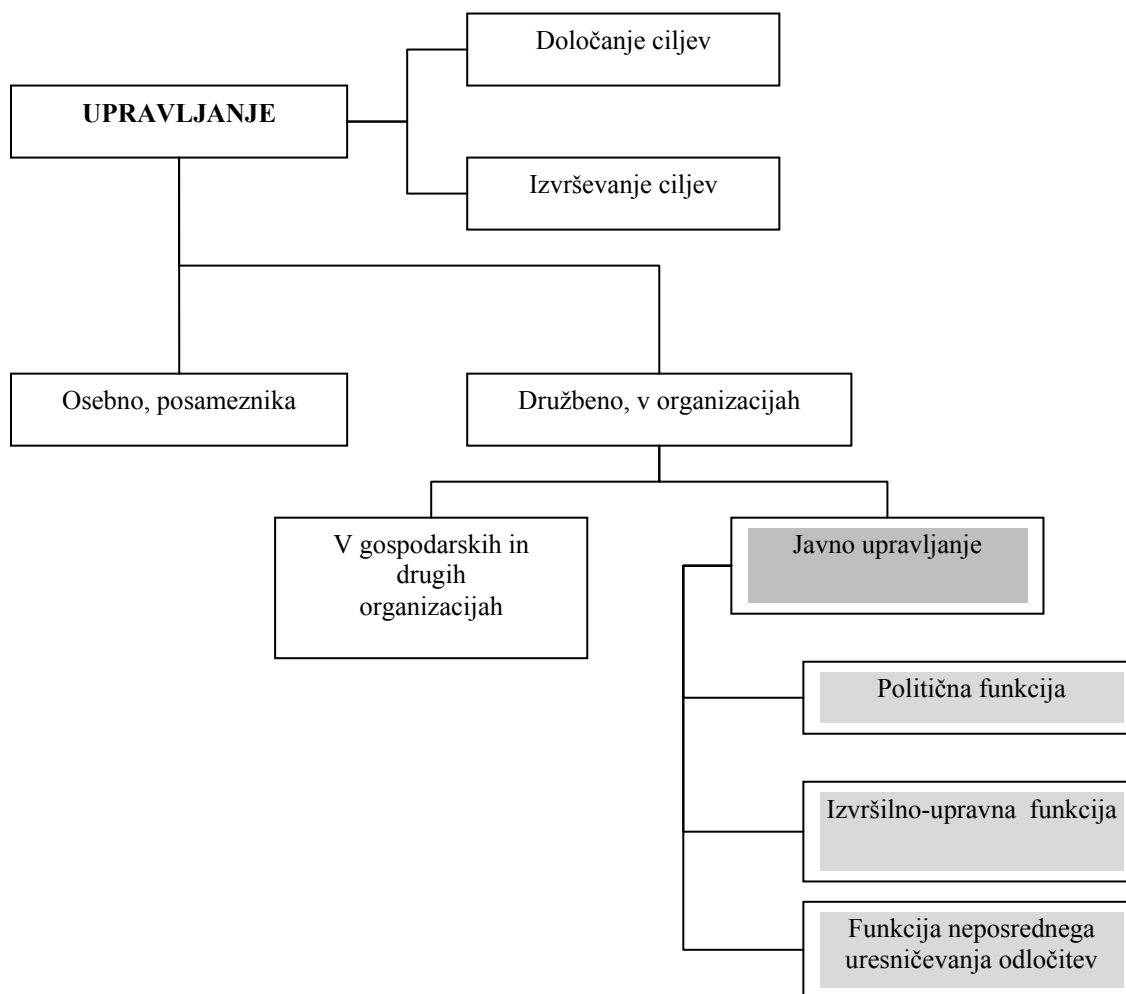
Javno upravljanje lahko v osnovi razdelimo na tri ključne funkcije, ki so zaupane različnim subjektom (glej sliko 4.1):

- **politična funkcija**, ki obsega dejavnosti določanja in oblikovanja politik oziroma najbolj splošnih ciljev družbene skupnosti ter dejavnosti usmerjanja in vključevanja posameznih subjektov v njihovo uresničevanje. Politično funkcijo si lastijo predstavniška telesa;
- **izvršilna funkcija (izvršilno-upravna funkcija)**, v katero uvrščamo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, ki predstavljajo eno izmed stopenj konkretizacije sprejetih odločitev in možnost realizacije sprejetih najsplošnejših ciljev. Izvršilna funkcija je v rokah vlade in drugih organov državne uprave.
- **funkcija neposrednega uresničevanja odločitev (upravna funkcija)**, ki vključuje razna strokovna in tehnična opravila oziroma vse, kar je potrebno, da se sprejete odločitve dejansko izvršijo. Omenjeno funkcijo lahko obravnavamo tudi kot sestavni del izvršilno-upravne funkcije, saj pogosto pride do prepletanja obeh funkcij in jih je težko medsebojno ločiti.

Če izhajamo iz zgoraj omenjenih funkcij, potem lahko delovanje javne uprave opredelimo kot skupek dejavnosti, ki jih lahko uvrstimo v izvršilno funkcijo javnega upravljanja ter v funkcijo neposrednega uresničevanja sprejetih odločitev oziroma upravno funkcijo.

Pojem uprave je tako ožji od upravljanja, saj predstavlja le del njegovega procesa, in sicer njegov strokovni del, v katerem se odločitve o ciljih konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja, medtem ko je naloga ključnih igralcev procesa upravljanja doseganje zastavljenih ciljev ter prevzemanje odgovornosti za sprejete odločitve. Po organizacijski opredelitvi uprava omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma skupno nalogo (Simon, Smithburg in Thompson 1950, 3). Uprava tako ni zadolžena za odločanje o ciljih, temveč zgolj za njihovo izvrševanje, saj se vse odločitve sprejemajo na najvišjih političnih ravneh (Hughes 2003, 6; Virant 2004, 18) .

Slika 4.1: Upravljanje



Vir: Prirejeno po Grafenauer in Brezovnik (2006, 36).

Bolj jasno in natančno proces upravljanja opredeli Šmidovnik (1985), ki navaja, da upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji, kamor uvrščamo določitev ciljev, njihovo strokovno konkretizacijo in obdelavo. Ta nato vodi do neposrednega izvajanja ter ne nazadnje tudi do povratne informacije o uspešnosti in učinkovitosti izvajanja, v kateri se sklene krožni proces. Njegova definicija izhaja iz kibernetiko-informacijske teorije, ki jo podrobneje opisujemo v nadaljevanju in je pomembna predvsem zaradi tega, ker z njeno pomočjo lažje opredelimo in razumemo upravljanje kot politično-upravni proces.

4.1 UPRAVLJANJE V UPRAVI PO KIBERNETSKO-INFORMACIJSKI TEORIJI

Javno upravo najboljše opišemo s pomočjo kibernetiko-informacijskega modela,⁴² saj preko njega lažje razumemo njene upravne akcije ter ugotavljamo učinke, ki jih le-te povzročajo v družbenem dogajanju in s katerimi uresničujemo zastavljene cilje. Kibernetiko lahko najširše definiramo kot znanost o vodenju sistemov (Wiener 1950, 175-176) oziroma kot sistematsko preučevanje komunikacije in kontrole v organizacijah vseh vrst (Vukadinović 1978, 95). Kibernetika se tako osredotoča predvsem na zmožnost upravljanja in nadziranja sistema, postavljenega v različne oblike organizacij, pri čemer je pozorna predvsem na potrebne spremembe, prilagoditve, usmerjenost k ciljem in kontroli (Heyligen in Joslyn 2001). Najbolj elementarno jo tako lahko opišemo kot vedo o kontroli, komunikaciji, koordinaciji in regulaciji v posamezni organizaciji (Wiener 1948; Ashby 1999). Kibernetika sloni na treh temeljnih pojmih sistemske teorije, in sicer na pojmih sistem, informacijski input - output ter na povratnih informacijah (Wiener 1948; 1950). Zaradi zadnjih dveh pojmov kibernetiko teorijo običajno označujemo kot kibernetiko-informacijsko teorijo (Šmidovnik 1985, 34). Akcija upravljanja se namreč oskrbuje tako iz informacijskega toka, ki priteka v sistem od zunaj in obvešča o odločilnih informacijah, kakor tudi iz notranjih povratnih informacij, preko katerih so vodilni seznanjeni s posledicami same akcije. Oba tokova informacij sta med seboj neločljivo povezana in nujna za uspešno upravljanje, saj se cilji, ki predstavljajo izhodišče upravljanja, določijo in prilagodijo ravno na podlagi prejetih informacij (Wiener 1954, 21).

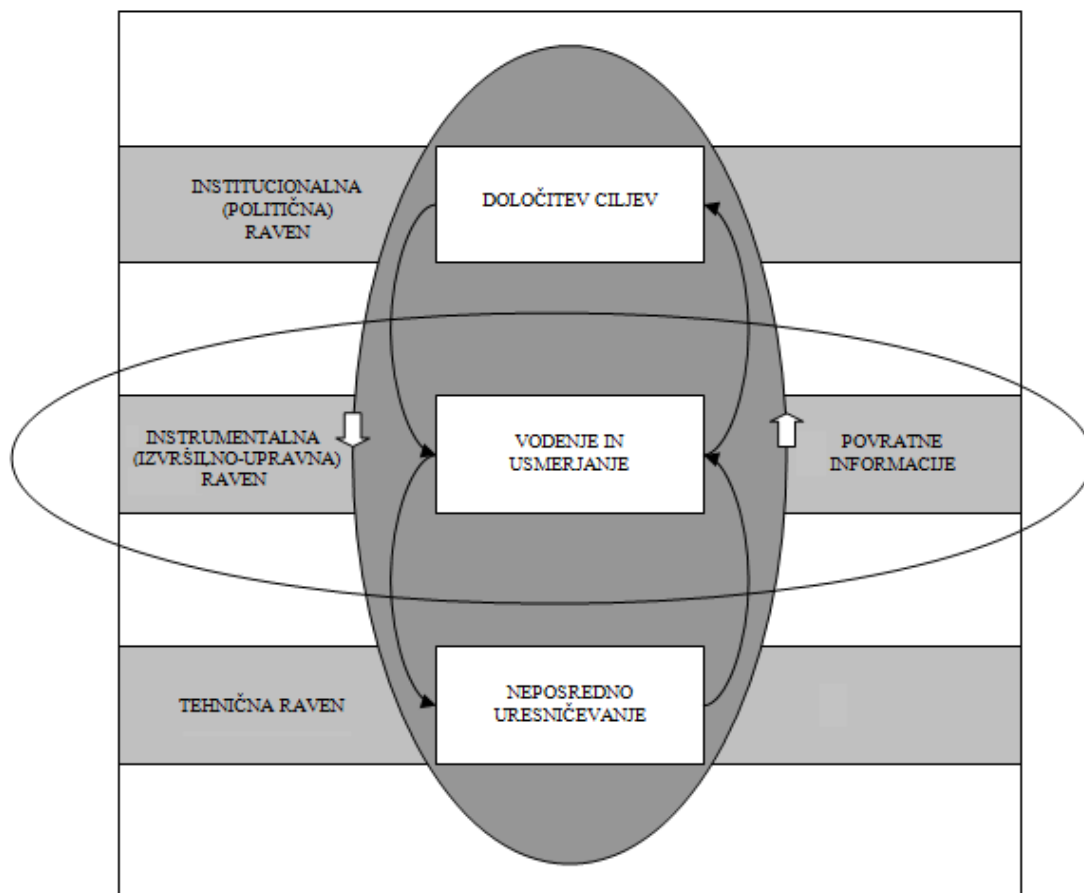
Rezultat obeh navedenih informacijskih tokov je nov tok informacij, ki predstavlja osnovni tok upravljanja, ta pa poteka od postavitve ciljev v smeri izvajanja akcije pa vse do zaključne

⁴² Teoretične temelje kibernetike je v svojem delu *Cybernetics* (1948) predstavil priznani ameriški matematik Norbert Wiener. Kibernetika je veda o optimalnem upravljanju kompleksnih sistemov, ki temelji na ideji samoregulacije (več v Marković, 1972). Gre za idejo upravljanja kot akcije, ki naj bi se uravnavala sama oziroma vodila sistem k zastavljenim ciljem. Kibernetični model vključuje dva ključna sestavna dela: usmerjevalni in vodeni del. Ta dela sta medsebojno povezana, saj iz usmerjevalnega dela poteka impulz k vodenemu, ki nato oddaja povratno informacijo o morebitnem odmiku od načrtanega cilja (Grafenauer in Brezovnik 2006, 41).

faze tega procesa. Te informacije dejansko predstavljajo politiko, ki jo določa najvišji organ nekega sistema in jo je potrebno imeti pred očmi skozi celoten proces upravljanja (Šmidovnik 1985, 23).

Ob uporabi Parsonsove teorije o treh ravneh upravljanja (Parsons 1960) v sodobni državni upravi in ob ugotovitvi kibernetiko-informacijske teorije, da je upravljanje v organizacijah krožni informacijski proces, povezan v celoto, lahko shematsko precej nazorno pokažemo potek kibernetične akcije (glej sliko 4.2), v katero so nujno vključene tudi medsebojne interakcije ter vplivi med posameznimi fazami.

Slika 4.2: Shema kibernetične akcije



Vir: Prirejeno po Grafenauer in Brezovnik (2006, 42).

Parsons (1960) ločuje med tehnično ravno, menedžersko oziroma vodstveno ravno ter institucionalno ravno.

Prvi in s tem najvišji nivo, kjer se začne upravljanje, predstavlja **institucionalna raven**. Tu se določajo cilji in izhodišča, ki naj bi jih sistem kot celota dosegel, ter sprejemajo odločitve ključnega družbenega pomena (Parsons 1960; Clegg in Dunkerley 1980, 177). Institucionalni nivo je tako zadolžen za zagotovitev harmonije in doslednost med organizacijo in širšo

družbo (Parsons 1960, 64; Blau in Scott 2003, 39). O institucionalni ravni lahko govorimo tudi kot o vrhovnem mestu odločanja oziroma o politični ravni odločanja, ki predstavlja odločanje med vrednotami, željami, koristmi in cilji; predstavlja pa jo parlament kot zakonodajno telo (Virant 2004, 20). Razpoznavni znak institucionalne ravni je tako predvsem vrednostni, interesni in politični vidik upravljanja, kjer se določajo pravila vladanja. Na tem nivoju se namreč sprejemajo zakoni in ostali splošni akti, s katerimi se določajo cilji, ki naj bi jih družbenopolitična skupnost tekom svojega delovanja uresničila. Tako pa se predstavljajo tudi osnovne smernice za nadaljnji potek upravljanja na nižjih ravneh. Postavitev ciljev je izvor vsakega upravljanja in izhodišče vsake racionalno organizirane akcije v sistemu. Cilji tako temeljijo na interesih uprave oziroma na interesih njenih vodilnih subjektov. Na tem nivoju se tako postavlja politika neke upravne organizacije, zato lahko to raven upravljanja označimo kot politično raven upravljanja. Od organov na tej ravni se ne pričakujeta profesionalnost in strokovnost, saj v njihovo pristojnost ne sodi strokovno preučevanje problemov, o katerih odločajo. Slednje namreč opravljajo strokovnjaki, ki so gradivo pripravili na ustrezni nižji organizacijski ravni (Haček 2005a, 23; Grafenauer in Brezovnik 2006, 42; Vlaj 2006, 36–37).

Ključna vloga institucionalne oblasti je posredovanje med uslužbenskim sistemom kot družbenim sistemom na eni strani ter političnim okoljem na drugi. Uslužbeni sistem iz političnega okolja namreč črpa potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in ustvarjalci politik za učinkovito in uspešno delovanje brezpogojno potrebujejo.

S prve institucionalne ravni steče akcija na nižjo izvršilno-upravno raven organizacije, imenovano **instrumentalna raven**. Nekateri jo imenujemo tudi operativna oziroma strokovna raven (Parsons 1960), ki predstavlja najobsežnejši podsistem v uslužbenskem sistemu. Njen ključni cilj pa je posredovanje in koordinacija med različnimi deli organizacije (Blau in Scott 2003, 39). Na tej stopnji imamo kar nekaj težav z natančno določitvijo meje med obema ravnema. Prehod je precej nejasen, saj se na instrumentalni ravni ne moremo izogniti vsaj delnemu političnemu vplivanju. Akterje, ki predstavljajo vodstveni vrh upravne organizacije, namreč težko uvrstimo zgolj med upravne akterje, kajti med njihove naloge sodi tudi določena stopnja sodelovanja v političnih procesih. Ključna naloga instrumentalne ravni je, da sprejete splošne odločitve najprej operacionalizira,⁴³ nato pa jih pripravi za nadaljnje neposredno izvajanje (izvršilna raven). Nadaljnje delovanje upravne organizacije tako poteka

⁴³ Odločitve se preoblikujejo v izvedbeno akcijo, ki jo je potrebno usmerjati, usklajevati in nadzorovati.

preko razvejane strokovne ravni upravljanja, kjer se vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelajo in pripravijo na neposredno izvajanje (upravna raven).

Na instrumentalni ravni se namreč odloča o konkretnih strokovnih vprašanjih ter razpravlja o načinu doseganja ciljev, ki jih je postavila politična oblast, hkrati pa potekajo tudi aktivnosti vodenja in usmerjanja akcije, ki pa od zaposlenih zahtevajo precejšnjo strokovnost, stalnost in profesionalnost. Uprava na tem mestu predstavlja vez med institucionalno in tehnično ravno. Instrumentalna raven je sestavljena iz množice organov oziroma organizacijskih enot, ki jim je priznana določena samostojnost in jo sestavljajo različni poklicni strokovnjaki. Prav tako ti organi predstavljajo organizacijski vrh upravnih oziroma strokovnih organov, zato po funkcionalnem in organizacijskem vidiku instrumentalna raven predstavlja vrh uprave oziroma izvedbene ravni v organizaciji. Lahko bi jo poimenovali tudi menedžerski nivo, ki je zadolžen za upravljanje in vodenje notranje organizacije (Clegg in Dunkerley 1980, 177). V tem vrhu sta prisotni tudi največja koncentracija odgovornosti in družbene moči v organizaciji, zato se ti organi volijo za določeno mandatno obdobje. Pri tej fazi gre torej za odločitve, ki so tako politične kakor tudi strokovne narave in od katerih je v največji meri odvisen končni uspeh celotne akcije upravljanja. To fazo upravljanja lahko označimo kot izvršilno-upravno raven (Grafenauer in Brezovnik 2006, 43) in kot osnovo kibernetско-informacijskega mehanizma, ki zaznava, sprejema in obdeluje informacije in jih nato dostavlja na ustrezna mesta odločanja.

Parsons kot zadnjo, najnižjo raven opredeli še **tehnično raven** oziroma raven neposredne akcije, nad katero ima nadzor instrumentalna raven (Parsons 1960, 197). V javni upravi to raven predstavljajo javne službe, katerih ključne dejavnosti so tehnične narave (Blau in Scott 2003, 39). Proces upravljanja se torej konča takrat, ko se izdajo zadnje informacije, zato dogajanja na tehnični ravni običajno ne prištevamo v področje upravljanja (Grafenauer in Brezovnik 2006, 43; Vlaj 2006, 38). Proces upravljanja se na tehnični ravni obrne v nasprotno smer, ko začnejo na instrumentalno pa tudi institucionalno raven teči povratne informacije, ki so ključne za nadaljnje delovanje. Pristojni organi so preko povratnih informacij namreč seznanjeni s potekom upravljanja, s čimer jim je dana možnost intervencije v primeru, da z načinom upravljanja niso zadovoljni. Kot vidimo, tečejo povratne informacije v obratni smeri; torej nazaj v organ za vodenje in usmerjanje akcije in v organ za določitev ciljev. To nakazuje, da upravljanje pravzaprav predstavlja sklenjen krožni informacijski proces.

V procesu javnega upravljanja tako ločimo med političnim odločanjem, ki sodi na institucionalno raven, in izvrševanjem političnih odločitev, ki sodi na instrumentalno raven in jo lahko označimo kot (državna) uprava.

Odločitve, sprejete na institucionalni ravni, so izrazito vrednostne in interesne odločitve, medtem ko so odločitve na instrumentalni ravni upravnega procesa strokovne in utemeljene na dejanskih premisah (Virant 2004, 18). Nujno potrebno je poudariti, da so odločitve o ciljih in sredstvih za doseg te ciljev vertikalno strukturirane, kar pomeni, da odločitve, ki se sprejemajo na nižjih ravneh tega procesa, izhajajo iz odločitev, sprejetih na višjih ravneh. Seveda morajo biti odločitve tudi usklajene, drugače namreč ne bi prišlo do uresničitve ciljev, ki si jih je organizacija zastavila (Blau in Scott 2003, 37–39).

Kibernetsko-informacijska teorija jasno kaže funkcionalno povezanost in medsebojno odvisnost vseh navedenih faz upravljanja (Parsons 1960). Faz strokovnega upravljanja namreč ne moremo razumeti in uravnati, če nismo predhodno seznanjeni s fazo političnega upravljanja, v kateri se določajo cilji. Prav tako ni mogoče s slabo strokovno upravo ter pomanjkljivimi povratnimi informacijami priti do kvalitetnega odločanja na politični ravni - torej do smiselno postavljenih ciljev, ki bi jih bilo mogoče izvrševati. Tudi napačno postavljeni cilji na institucionalni ravni običajno privedejo do neuspešnega izvrševanja, kljub temu da ga lahko izvaja najboljša strokovna uprava. Vidimo torej, da je pri razumevanju upravljanja nujno potrebno upoštevati tako politični kakor tudi upravni proces, saj le oba skupaj tvorita celoto.

Ustrezni odnosi med obema nivojema upravljanja so nujno potrebni, prav tako pa se mora vsaka posamezna raven držati svojih predpostavljenih okvirov in se ne vmešavati na področje druge, ki opravlja drugačne zadolžitve. Odločanje na politični institucionalni ravni namreč zahteva drugačne metode dela in druge kvalifikacije kot odločanje na strokovni instrumentalni ravni. Zato je pomembno, da se delovna področja organov, ki opravljajo zadeve upravljanja na posameznih ravneh, sistemsko pravilno razmejijo. Najbolj pogosto se zgodi, da politični funkcionarji prestopijo meje političnega upravljanja in začno posegati v sfero strokovnega, kar povzroča večkratne negativne posledice za celoten proces upravljanja (Vlaj 2006, 43). Do slednjega lahko prihaja zaradi napačno razmejenih kompetenc med obema ravnema, ko organi institucionalne ravni odločajo o popolnoma strokovnih vprašanjih; strokovni upravi pa je zaupano odločanje o političnih ciljih organizacije, čeprav to ni v njeni pristojnosti. Politični procesi so s procesi javnega upravljanja neposredno povezani, zato je najbolj smotrno, da pri proučevanju delovanja državne uprave upoštevamo tako institucionalno kakor tudi instrumentalno raven, ki ju pogosto združujemo v enovit politično-upravni proces (Bučar 1981).

V nadaljevanju bomo našo pozornost namenili predvsem instrumentalni oziroma izvršilno-upravni ravni, kjer potekajo ključne dejavnosti vodenja in usmerjanja (državne) uprave, pri čemer se ne bomo mogli izogniti niti preučevanju oziroma določitvi meje o tem, kje se konča politični proces in začne upravni.

5 IZVRŠILNO-UPRAVNA OBLAST V SLOVENIJI

Pri opredelitvi teoretičnega pojma državne uprave večina avtorjev izhaja iz izhodišča pravno-političnih zamisli, in sicer načela delitve oblasti, ki upravo opredeljuje kot eno izmed funkcij državne oblasti (Brezovšek 1996, 998). Glavni teoretik klasične triadne delitve državne oblasti je bil Montesquieu, ki je razlikoval med izvršilno (upravno), zakonodajno in sodno vejo oblasti. Izvršilna oblast predstavlja tisti del državne oblasti, ki na najbolj neposreden način izvršuje najpomembnejše funkcije sodobne države – tako klasično represivno funkcijo kot tudi socialne in ekonomske funkcije države (Grad 2000, 119).

Izvršilno oblast delimo na politični segment, ki ga predstavlja vlada kot najvišji politični organ izvršilne veje oblasti, ter na strokovni segment, ki ga predstavlja državna uprava kot upravni del izvršilne oblasti. V izvršilni del oblasti sodi tudi predsednik republike, ki pa dejansko predstavlja le simbolnega šefa; dejanskega nosilca izvršilne oblasti namreč predstavlja vlada. V klasičnem parlamentarnem sistemu (kamor sodi tudi Slovenija) ima predsednik republike precej omejene pristojnosti, saj nima nikakršnih izvršilnih pooblastil, ki bi mu omogočala samostojno delovanje v okviru izvršilne oblasti.

Vlada in državna uprava sta tako neločljivo povezana dela izvršilne veje oblasti. Vlada bi svoje funkcije brez pomoči državne uprave težko opravljala, saj ji državna uprava predstavlja sredstvo za izvajanje vladnih politik, zakonov in ostalih odločitev nosilca zakonodajne veje oblasti.

Za naše preučevanje statusa upravnih menedžerjev državna uprava predstavlja osrednji del preučevanja, kljub temu pa bomo v nadaljevanju nekaj besed namenili tudi definiciji vlade, brez katere preučevanje statusa in vloge upravnih menedžerjev skoraj ni mogoče. To je zato, ker se njihovo delo nujno navezuje tudi na sodelovanje z vladnimi predstavniki, ki so jim ne nazadnje nadrejeni.

5.1 VLADA

Vlada predstavlja vrh izvršilne veje oblasti ter vez med parlamentom in državno upravo kot neposredno izvrševalko politike. V najširšem smislu vlada opravlja dve funkciji, in sicer: *politično-izvršilno funkcijo*, v okviru katere mora »v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora določati, usmerjati in usklajevati izvajanje politike države« (Zakon o vladi Republike Slovenije, 2. čl.) ter *upravno funkcijo*. Glede na Ustavo Republike Slovenije in zakone ima torej dve osnovni funkciji nalog, in sicer naloge, ki jih opravlja kot organ izvršilne oblasti in naloge, ki jih ima kot najvišji organ državne uprave.

Kot organ izvršilne oblasti opravlja in ima naslednje funkcije:

- v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države;
- izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države;
- državnemu zboru v sprejem predlaga zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države;
- državnemu zboru na podlagi proračunskega memoranduma predstavi temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ za prihajajoče leto;
- izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji kot ustanoviteljici zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij;
- zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo in
- upravlja z nepremičninami in drugim premoženjem Republike Slovenije (Zakon o vladi Republike Slovenije, 2. – 7. čl.).

Omenjene funkcije zahtevajo predvsem politično delovanje, s čimer vlada predstavlja politični del izvršilne veje oblasti, njene predstavnike pa najpogosteje označimo s terminom politični funkcionarji. Vlade nikakor ne smemo razumeti zgolj kot le izvrševalke odločitev, ki jih sprejema državni zbor, saj ima kot nosilka samostojne funkcije državne oblasti pristojnost, da določa politiko države v zakonsko določenih okvirih in na podlagi načela delitve oblasti. Vlada se v politični praksi predstavlja kot ključni dejavnik oblikovanja državne politike, saj preko svojih predlogov zakonov, proračuna, ratifikacij mednarodnih pogodb, nacionalnih programov in drugih političnih aktov odločilno vpliva na oblikovanje politike, čeprav navedene akte formalno še vedno sprejema državni zbor (Šturm 2002, 843–847). Vloga vlade v tej fazi je predvsem posredovalne in nadzorne narave, saj mora poskrbeti, da se politične odločitve generirajo v strokovne odločitve, ki jih s strokovnega vidika sprejmejo upravni organi. Med pomembnejše funkcije vlade sodi tudi funkcija političnega usmerjanja in koordinacije državne uprave oziroma njenih upravnih organov, ki jih mora voditi v smeri učinkovitega izvajanja politike.

Kot najvišji organ državne uprave ima vlada sledeče funkcije:

- vodenje in usmerjanje državne uprave preko ministrov,
- nadzorovanje dela ministrstev,
- dajanje smernic za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov,
- skrb za usklajeno izvrševanje nalog ministrstev,
- urejanje delovnega časa v državni upravi ter sprejemanje organizacijskih, kadrovskih in drugih ukrepov za delo vlade in ministrstev ter
- odločanje o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil (Grafenauer in Brezovnik 2006, 107).

Vse funkcije so medsebojno povezane, kar potrjuje tudi Bučar, ki vlado v parlamentarnem sistemu opredeli kot mesto, kjer se politične sestavine odločanja, sprejete v zakonodajnem telesu, posredujejo v upravo. Tam se nato skupaj s strokovnimi odločitvami povežejo v niz operativnih odločitev za urejanje razmerij na posameznih področjih (Bučar 1998, 124). Od načina ureditve vodenja v izvršilni veji oblasti je v določeni meri odvisna tudi vsebina odgovornosti ministra. Bolj kot je ministrova funkcija povezana z neposrednim, operativnim vodenjem ministrstva, večji je obseg njegove odgovornosti za delovanje ministrstva. Seveda pa lahko drži tudi nasprotno, ko je ministrova odgovornost zožena na odgovornost za strateške in politične odločitve, kar se zgodi v primeru, ko sta v ministrstvu funkciji političnega usmerjanja in upravnega vodenja⁴⁴ v večji meri ločeni. Kljub temu pa je potrebno poudariti, da - ne glede na ureditev organizacije uprave - minister ostaja politično odgovoren za posamezne konkretne napake pri delovanju uprave, saj so za naloge uprave neposredno zadolžena ministrstva (Šturm 2002, 856).

5.2 DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava glede na zgodovinski vidik predstavlja najstarejši segment javne uprave, saj so se ostali segmenti razvili kasneje z decentralizacijo (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe), hkrati pa predstavlja najboljše korpus v okviru izvršilnega aparata države ter jedro javne uprave, preko nje se namreč izvršujejo vse politične odločitve (Virant 2004).

⁴⁴ Primer relativno stroge ločitve predstavlja britanski model (Šturm 2002, 856).

Pogosto termin državna uprava⁴⁵ uporabljamo kot skupen izraz za vlado, ki predstavlja vrh izvršilne oblasti. Njena naloga je, da v okviru ustavnih pooblastil in aktov, ki jih je sprejel državni zbor, samostojno določa in izvaja politiko države ter upravo (upravne organe), ki na izvedbeni ravni skrbi za implementacijo in uresničitev sprejetih odločitev v vsakodnevnem družbenem življenju. Kljub temu nekateri avtorji menijo, da bi bilo najprimernejše, če bi z ožjim pojmom državna uprava označevali zgolj državne upravne organe (Haček in Bačlija 2007, 32). Ključno dejavnost državne uprave predstavljata operativno odločanje in upravno izvrševanje materialnih predpisov, ki ju lahko s skupnim izrazom poimenujemo kot upravna dejavnost. Državna uprava tako izvršuje upravne naloge, svoje delo pa opravlja samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov (Zakon o državni upravi (v nadaljevanju ZDU), 1. in 2. čl.). Kljub temu da je uprava formalno sicer enakopravna ostalima dvema vejama oblasti, pa je še vedno podvržena njenemu nadzoru (Pusić 1999, 29). Državna uprava predstavlja nepogrešljivega akterja tudi pri oblikovanju politik, saj parlament in vlada preko nje dobita večino potrebnih informacij o dejanskem stanju v družbi, ki so nadalje ključne za izvajanje njunih funkcij. V upravi namreč sodeluje precejšnje število strokovnjakov, ki sodelujejo pri pripravi različnih analiz ter dajejo pobude in predloge za sprejem različnih odločitev in ukrepov. Prisotnost državne uprave je pri procesu priprave strokovnih podlag in alternativ za politično odločanje nujna, saj je v njej skoncentrirano znanje z različnih upravnih področij. Kvaliteta političnih odločitev je v veliki meri odvisna prav od kvalitete strokovnih podlag, ki jih zagotavlja uprava. Članom političnih organov (državnega zbora in Vlade) namreč pogosto primanjkuje znanja ter virov informacij, ki so za odločanje nujno potrebni. Državna uprava kot strokovni aparat sodeluje že v začetni fazi oblikovanja politik, to je pri pripravi strokovnih podlag za politično odločanje, ki jih vlada predlaga v sprejem zakonodajnemu organu. Le-ta sprejme končno odločitev, kjer v proces ponovno vstopi uprava, ki mora novosprejete politike udejanjiti v praksi. Razmerje, ki se splete med njimi, lahko označimo kot razmerje usmerjevalca in izvrševalca - vlada in parlament sprejemata usmerjevalne odločitve, ki jih nato uprava s svojim operativnim in materialnim delovanjem kasneje tudi izvrši (Virant 2004; Grafenauer in Brezovnik 2006; Haček in Bačlija 2007). Dejavnost, ki jo opravlja uprava, bi lahko označili za rutinsko, ker se vse odvija v zakonskem okviru in po vnaprej danih usmeritvah. Slednje se kot pozitivno pokaže predvsem v obdobju parlamentarnih in vladnih kriz, z njenim delovanjem se zagotavlja tudi ustrezna stabilnost upravnega in družbenega sistema. V primerjavi z vlado in

⁴⁵ Pojem državne uprave je ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava zajema še lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb.

predstavniškim organom ima uprava še eno ključno prednost, in sicer trajnost delovanja. Upravni aparat po vsakokratnih volitvah ostaja bolj ali manj nespremenjen, medtem ko se ključni igralci v predstavniškem organu in vladi precej menjavajo.

Državna uprava predstavlja trajnost, stabilnost in zakonitost države, hkrati pa je njena naloga nemoteno uresničevanje politike vladajoče vlade. Pri upravnem delovanju tehtanje, ali je določena sprejeta politika koristna za družbo, ne predstavlja več prvotnega pomena, saj je pozornost usmerjena na izvajanje tistega, kar je zakonodajalec predhodno že spoznal kot družbeno koristno (Virant 2004, 63). Položaj državne uprave je mogoče najenostavneje razložiti s kibernetiko teorijo upravljanja,⁴⁶ ki prikazuje kroženje informacij v upravnem procesu. V vlogi selektorja in nosilca političnih odločitev, ki določa cilje sistema, nastopa državni zbor; vlogo transduktorja, ki skrbi za izvajanje ciljev ter vodi in usmerja akcijo, pa predstavlja državna uprava. Ne smemo pozabiti še na vlogo efektorja, ki je neposredni izvrševalec akcije in ga predstavljajo državljani. Državna uprava državljanom namreč posreduje informacije o ciljih, nato pa od njih pričakuje tudi povratne informacije. Krožni proces, ki se ustvari, predstavlja sklenjeno verigo državna uprava – državljani – državna uprava. Državna uprava sproti posreduje informacije o izvrševanju odločitev državnemu zboru, ki lahko na podlagi teh informacij spremeni svojo izbiro, s čimer steče nov informacijski krog. Posebno vlogo v tem procesu igrajo tudi vlada ter njeni ministri, ki so hkrati vodje upravnega organa in člani vlade; njihova ključna naloga pa je neposredno povezovanje strokovnega delovanja s političnim odločanjem (ibidem, 65–66).

5.2.1 Državna uprava v funkcionalnem smislu

Državna uprava v funkcionalnem smislu predstavlja dejavnost upravljanja v javnih zadevah, ki se dogajajo na instrumentalni ravni (Virant 2004, 63), njeno organizacijo in funkcije, ki jih ima znotraj upravnega sistema, pa v celoti določa Zakon o državni upravi. Ključna funkcija uprave je izvrševanje upravnih nalog (ZDU, 1. čl.) oziroma udejanjanje zastavljenih političnih ciljev ter zagotavljanje uresničevanja javnega interesa, izraženega v političnih aktih zakonodajnega organa in vlade. Ključni upravni nalogi državne uprave kot strokovnega aparata sta *a) sodelovanje pri oblikovanju politik oziroma priprava strokovnih podlag za sprejemanje političnih odločitev vlade* (ZDU, 8. čl.) ter *b) neposredno izvrševanje že sprejetih političnih odločitev* (ZDU, 9. čl.) v okviru katerih lahko naloge nadalje še natančneje opredelimo.

⁴⁶ Podrobnosti kibernetike teorije so opisane v poglavju 4.1

Sodelovanje pri oblikovanju politik

Državna uprava v procesu oblikovanja politik zagotavlja strokovne podlage za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti, pripravlja predloge zakonov, predpisov ter drugih gradiv, spremlja stanje na vseh področjih življenja (*kurativna funkcija*) ter zbira in obdeluje različne podatke (*analitična funkcija*), s čimer vladi zagotavlja strokovno pomoč. Med drugim ji mora namreč predstaviti najboljše alternative ter jo seznaniti z učinki, ki bi jih posamezne odločitve prinesle (Virant 2009, 77). Takšno politično svetovanje mora biti v celoti nevtralnno. Naloga uprave tako ni izbira politično najbolj primerne med ponujenimi alternativami, ker slednje sodi v pristojnost državnega zbora oziroma vlade kot glavnega predlagatelja zakonov, ki jih sprejema državni zbor. Čeprav je ločitev med strokovnimi in političnimi odločitvami večkrat precej zabrisana, uprava namreč nikakor ni zadolžena za sprejemanje odločitev na podlagi političnih preferenc.

Rezultat kurativne funkcije, znotraj katere državna uprava spremlja stanje in odkriva probleme na posameznih področjih družbenih odnosov, so analize, informacije, elaborati in druga strokovna gradiva, s pomočjo katerih upravni organi opozarjajo na morebitno neustreznost stanja ter podajajo predloge ter ukrepe za njegovo izboljšanje (Grafenauer in Brezovnik 2006, 141). Kurativno in analitično funkcijo lahko skupaj obravnavamo kot informacijsko dejavnost, ki predstavlja eno izmed ključnih upravnih dejavnosti (Rakočević in Bekeš 1994, 26–27). Vlada sama ne more oblikovati ustreznih politik, če jo uprava pravočasno ne informira o problemih, ki terjajo regulacijo. Sodelovanje pri oblikovanju politik tako ne pomeni samo priprave gradiv po naročilu vlade, ampak tudi aktivno delovanje uprave, ki je usmerjeno v strokovno-tehnično podporo delovanju vlade.

Državna uprava v Sloveniji v procesu oblikovanja politik tako prevzema pomembno vlogo, saj njeni upravni organi razpolagajo s strokovnim znanjem ter s precejšnjim številom informacij o dejanskem stanju v družbi. Predvsem pa mora biti pozorna, da ostane v strokovnih okvirih ter da jo ne zanese na politično polje oblikovanja politik, ki je v domeni političnih funkcionarjev.

Neposredno izvrševanje političnih odločitev (eksekutivna funkcija)

Izvršilno-upravni organi so odgovorni da se zakoni, predpisi in akti državnega zbora, mednarodne pogodbe, državni proračun ter predpisi in drugi akti vlade dejansko izvršijo (Grafenauer in Brezovnik 2006, 49), pri čemer se mora dosledno upoštevati načelo zakonitosti. Pri izvršilnih nalogah je potrebno poudariti, da gre zgolj za izvrševanje odločitev drugih, saj uprava nima pooblastila za primarno odločanje (Pirnat 2004, 506).

Znotraj izvršilne (eksekutivne) funkcije ločujemo med naslednjimi funkcijami (Virant 2009, 78):

- *regulativna funkcija*, za katero so v največji meri zadolžena ministrstva, je oblastne narave, saj je njena ključna dejavnost izdajanje pravnih aktov, nadzor nad njihovim izvajanjem ter neposredna uporaba fizične prisile. Pri tej funkciji gre za neposredno urejanje družbenih razmerij z upravnimi predpisi, pa tudi za posredno sodelovanje v posameznih fazah (strokovni pripravi materialov, delovnih tez, predlogov predpisov,...) priprave zakonov, kjer je poleg temeljnega znanja potrebno še dobro poznavanje dejanskega stanja in pojavov na določenem področju (Grafenauer in Brezovnik 2006, 50);

- *funkcija upravnega odločanja*, pri kateri gre za izvrševanje javnega interesa na podlagi strogo določenih predpisov. Dejansko gre za *operativno dejavnost*, v okviru katere se izdajajo posamični upravni akti (s katerimi državna uprava odloča o pravicah in obveznostih pravnih subjektov v konkretnih primerih) ter opravljajo konkretna materialna dejanja, s katerimi se izvršujejo sprejete politike (Virant 2009, 78);

- *nadzorna funkcija*, pri kateri je izpostavljen inšpekcijski nadzor ter nadzor nad izvajanjem predpisov oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, ki se izvaja nad organizacijami, lokalnimi skupnostmi, nosilci javnih pooblastil, izvajalci javnih služb in posamezniki. V ta okvir sodijo policijski, carinski, davčni in inšpekcijski nadzor ter še nekatere druge vrste nadzora (ibidem). Neposredne naloge inšpekcijskega nadzorstva opravljajo za to posebej pooblašcene osebe - inšpektorji, ki so jim podeljena nekatera specifična pooblastila;

- *servisna funkcija* zagotavlja izvajanje javnih služb, ki jih uprava zagotavlja v skladu z zakonom, vendar jih sama neposredno ne izvaja, ampak se izvajajo preko javnih podjetij in javnih zavodov z dajanjem koncesij, z vlaganjem kapitala ipd. (Grafenauer in Brezovnik 2006, 139–142; Virant 2009, 79).

5.2.2 Državna uprava v organizacijskem smislu

Državna uprava predstavlja sistem upravnih organov, preko katerih država uresničuje upravne naloge. V organizacijskem smislu aktivnosti državne uprave na podlagi ZDU opravljajo: vlada kot najpomembnejši in najvišji organ izvršilne funkcije oblasti, ministrstva skupaj z organi v njihovi sestavi - uradi, inšpektorati, direkcijami, agencijami, režijskimi obrati; upravne enote kot dekoncentriran del izvajanja nalog, kamor lahko ne nazadnje uvrstimo tudi samoupravne lokalne skupnosti ter podjetja in druge organizacije ter posameznike, ki imajo

javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave (Grafenauer in Brezovnik 2006, 49).

Ustanovitev organov državne uprave tako temelji na resornem, funkcionalnem in teritorialnem načelu. Najpomembnejše načelo pri formiranju upravnih organov v državni upravi je resorno načelo, po katerem je celotna uprava razdeljena na posamezna upravna področja (resorje), za katera so ustanovljena ministrstva. Ministrstva neposredno opravljajo naloge državne uprave, s čimer predstavljajo temeljno organizacijsko strukturo, saj nobene upravne funkcije ni mogoče izvajati izven okvirov posameznih ministrstev. Omenjeno pa kljub temu ne pomeni, da v okviru posameznega resorja ni mogoče ustanoviti posebnih organov kadar to zahteva razvejanost upravnih nalog in potreba po večji samostojnosti pri opravljanju teh nalog. Edini pogoj za ustanovitev takšnih posebnih organov je zakonska osnova, v kateri so natančno opredeljena medsebojna razmerja in delovno področje novoustanovljenega organa. Za posamezno področje tako lahko obstaja eden ali več med seboj povezanih organov, ki so skupaj vključeni v najvišji resorni organ (Bučar 1969, 248).

Na področju notranje organizacije je ključnega pomena Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih, ki stremi k usmerjenosti v procesni način dela, k racionalnejši izrabi kadrovskih in drugih virov ter v ploščenje organizacije.

Ministrstva

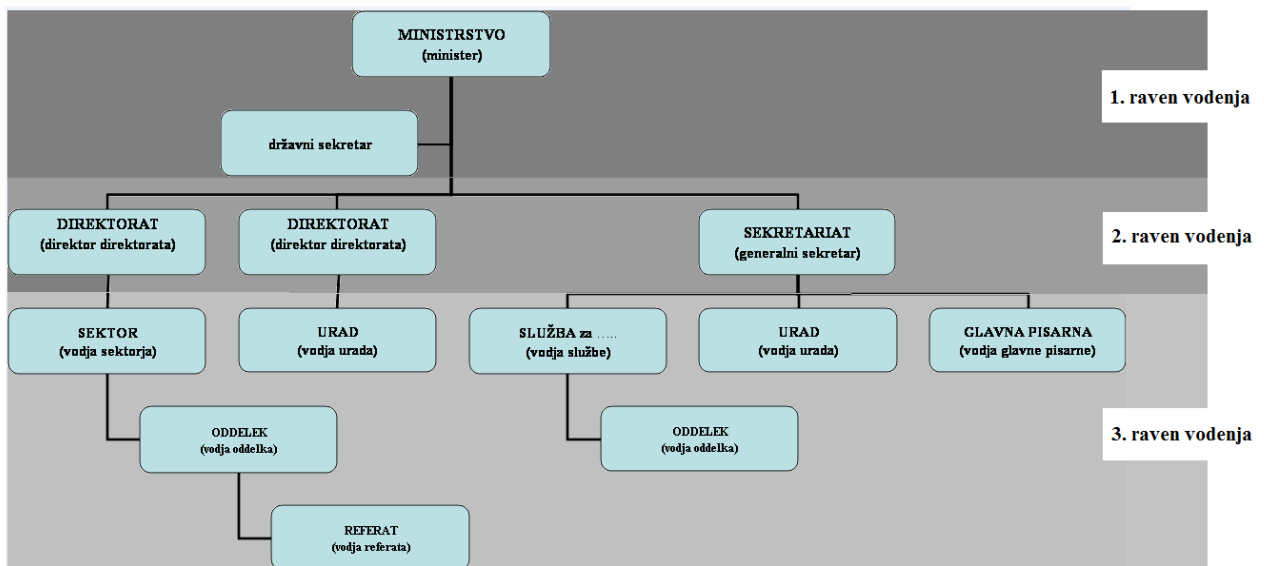
Makroorganizacija ministrstev temelji na resornem principu, saj se ministrstvo ustanovi za neposredno opravljanje upravnih nalog na enem ali več med seboj povezanih upravnih področjih, ki jih zakonodajna oblast z zakonom ni prenesla na samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije in posameznike, ki jih opravljajo na podlagi javnih pooblastil (Ustava RS, 121. čl; ZDU, 14. čl.). Ministrstva so v največji meri zadolžena za oblikovanje strategije in spremljanje stanja na svojem delovnem področju, nekatera pa imajo poleg tega tudi zelo obsežna operativna področja. Ta so na primer področje policije, davkov in carin, ki zaradi svoje obsežnosti in specifičnosti delovanja zahtevajo svojo posebno organizacijsko obliko, ki pa ni v celoti ločena od pristojnega ministrstva, vendar ima kljub temu relativno samostojnost. Ministrstvo vodi in predstavlja minister, ki je hkrati tudi član vlade. Za pomoč pri vodenju in za nadomeščanje v času njegove odsotnosti lahko minister imenuje največ dva državna sekretarja⁴⁷ (ZDU, 17. čl.).

⁴⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS št. 8/2012. To je ena izmed zadnjih sprememb, saj je predhodno veljalo, da ima lahko minister le enega državnega sekretarja oziroma državno sekretarko.

Znotraj ministrstev lahko delujejo še organi in organizacije v sestavi ministrstev, ki jih ustanavlja Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev; notranja organizacija ministrstev in vladnih služb pa je določena z Zakonom o državni upravi ter Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (v nadaljevanju Uredba).

Ministrstva so notranje organizacijsko razdeljena na več notranjih organizacijskih enot, ki se določijo glede na velikost in pristojnost posameznega ministrstva in so: kabinet, direktorat, sekretariat, urad, sektor, oddelek, center, služba, glavna pisarna, območna enota, izpostava, referat, krajevni urad, diplomatsko predstavništvo in konzulat (glej sliko 5.1).

Slika 5.1: Shematski prikaz notranje organizacije na ministrstvih



Posebej velja izpostaviti *direktorat*, ki predstavlja osrednjo in največjo organizacijsko obliko na ministrstvih in je oblikovan za izvajanje upravnih nalog na zaokroženem delovnem področju ministrstva. Vodi ga *generalni direktor*, ki opravlja ključno menedžersko funkcijo, saj je pristojen za upravno in strokovno vodenje dela na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva. Za svoje delo je odgovoren ministru ali državnemu sekretarju v okviru pooblastil, ki mu jih je dodelil minister.

Generalni direktor ni politični funkcionar,⁴⁸ ampak sodi med najvišje javne uslužbence (upravne menedžerje). Hkrati tudi ni vezan na mandat ministra, kot je to urejeno pri državnih sekretarjih, ampak sklene pogodbo o zaposlitvi za mandatno obdobje petih let, ki pa se mu po preteku lahko podaljša, število mandatov pa ni omejeno. Ob koncu mandata vlade 2008–2011 je bilo v okviru ministrstev delujočih skupno 59 direktoratskih enot. Direktorati se lahko notranje delijo na *sektorje*, ki jih vodijo vodje sektorjev - ti predstavljajo tretjo raven vodenja in tako ne sodijo v skupino najvišjih javnih uslužbencev z omejenim mandatom, ampak svojo funkcijo opravljajo trajno. Sektorji se lahko ustanovijo, če je za področje sistemizirano najmanj pet delovnih mest; sektorji se nato lahko delijo še na *oddelke*, če je za področje sistemiziranih najmanj pet delovnih mest, v sektorju pa najmanj deset delovnih mest. Znotraj oddelka, v katerem je sistemizirano najmanj 20 delovnih mest, se lahko oblikuje še manjša enota, in sicer *referat*, če je za delovno področje sistemizirano najmanj pet delovnih mest. Poznamo pa tudi primere, ko se v direktoratu z več kot 80 sistemiziranimi delovnimi mesti oblikuje *urad*, za področje katerega mora biti sistemiziranih najmanj 30 delovnih mest (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih).

Poleg direktoratskih enot v ministrstvu pomembno in tipično organizacijsko enoto predstavlja tudi *sekretariat*, ki je primarno namenjen usklajevanju direktoratskih in drugih enot ter opravljanju nalog v zvezi s finančnim poslovanjem, upravljanjem kadrovskega virov, informatiko ter pravnimi zadevami. Prav tako pa so tudi vse potrebne podporne službe organizirane v okviru sekretariata posameznega ministrstva. V nekaterih primerih sekretariat prevzame še aktivnosti v zvezi z odnosi z javnostmi ter protokolarnimi zadevami, če se omenjeni dejavnosti ne opravljata v posebni službi ali kabinetu ministra. Sekretariat vodi *generalni sekretar*, ki predstavlja organizacijsko-kadrovskega menedžerja, ki skrbi za vso organizacijsko-kadrovske problematiko na ministrstvu in je podobno kot direktor direktorata izbran po načelu posebnega javnega natečaja za mandatno obdobje petih let. Za opravljanje posameznih vrst nalog se v sekretariatu lahko oblikujejo *službe in centri* (npr. finančna služba, pravna služba, služba za informatiko,...), ki se lahko v primeru, ko je sistemiziranih najmanj pet delovnih mest, delijo na *oddelke*. V sekretariatu z več kot 80 sistemiziranimi delovnimi mesti se lahko oblikuje *urad*, v katerem pa mora biti sistemiziranih najmanj 30 delovnih mest. Poleg služb se

⁴⁸ Pri tem se nam pri pregledu zakonodaje pojavlja dilema glede določbe 18. člena Zakona o državni upravi, ki pravi, da lahko vlada v primerih odsotnosti ali zadržanosti ministra in državnega sekretarja na predlog ministra pooblasti generalnega direktorja, da v okviru svojega delovnega področja predstavlja vlado pri delu državnega zbora. Glede na to, da generalne direktorje uvrščamo med (najvišje) javne uslužbence menimo, da gre pri tem za nepremišljeno prepletanje politične in upravne funkcije.

v sekretariatu lahko oblikuje tudi glavna pisarna, namenjena opravljanju nalog poslovanja z dokumentarnim gradivom, nalog vložišča ter nalog sprejemne in informacijske pisarne (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih). Če zakon tako določa, se lahko tudi izven področja direktorata ali sekretariata izjemoma ustanovijo sektorji ali službe, ki so neposredno vezani na ministra, in sicer: kabinet ministra, služba za notranjo revizijo, lahko pa tudi služba za mednarodno sodelovanje, služba za evropske zadeve in služba za odnose z javnostjo (Virant 2009, 109).

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih v 16. členu še posebej določa, da mora ministrstvo poskrbeti za izvajanje nalog na področju koordinacije evropskih zadev, ki se lahko opravljajo v direktoratu, katerega področje je najbolj povezano z evropskimi zadevami, v sekretariatu ali v kabinetu ministra; v primeru večjega obsega nalog, ko gre za več kot tri zaposlene, pa lahko tudi v posebni službi, ki je neposredno odgovorna ministru. Uredba (23. čl.) uvaja še *projektne enote*, ki se lahko ustanovijo tako na ministrstvih kakor tudi pri organih v sestavi in v vladnih službah, kadar je to potrebno za izvedbo konkretnega strokovnega projekta, in se oblikujejo zgolj za čas trajanja projekta. Omeniti velja še *območne enote in izpostave ministrstev*, ki so namenjene izvajanju nalog in jih je zaradi racionalnih razlogov ali izboljšanja dostopnosti upravnih storitev potrebno opravljati dekoncentrirano (Uredba, 19. čl).

Organi v sestavi ministrstva

Upravni organi v sestavi sodijo v notranjo organizacijo ministrstva v širšem pomenu, vendar imajo status relativno samostojnega upravnega organa. Njihova najpomembnejša naloga ni oblikovanje politik, to naj bi bila namreč v prvi vrsti naloga matičnega ministrstva, ampak opravljanje specializiranih strokovnih, izvršilnih (odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji) ali inšpekcijskih oziroma tudi servisnih ter razvojnih nalog. Namen njihovega ustanavljanja je torej predvsem v ločitvi strateške in operativne funkcije ministrstva (Trpin 2003a, 16). V mandatu devete vlade (2008-2011) je delovalo vsega skupaj 39 organov v sestavi ministrstev. Organe imajo v svoji sestavi vsa ministrstva, od enega do sedem, število zaposlenih pa je zelo različno. V nekaterih organih je zaposlenih zelo majhno število javnih uslužbencev, spet drugi predstavljajo obsežne izvršilne korpuse. Organe v sestavi določa Uredba o organih v sestavi ministrstva, njihova ključna dejavnost pa je opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora ter nalog s področja javnih služb. Ustanovijo se torej predvsem za

izvajanje nalog večjega obsega, s čimer se zagotovita večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ter večja stopnja samostojnosti opravljanja nalog (ZDU, 21. čl.). Organe v sestavi ministrstev individualno vodijo predstojniki (direktorji, generalni direktorji oziroma inšpektorji),⁴⁹ ki s svojo menedžersko in strokovno avtonomijo predstavljajo določeno dekoncentracijo državne uprave, kljub temu pa so za svoje delo še vedno neposredno odgovorni ministru, ne pa tudi državnemu sekretarju (razen v času nadomeščanja ministra). Vodenje upravnega in strokovnega dela organov v sestavi ministrstev po novi ureditvi ne sodi več v krog političnega vodenja (ampak v krog strokovnega vodenja), predstojnik organa pa ni politični funkcionar, ampak zaseda položajno delovno mesto z omejenim mandatom, podobno kot direktorji direktoriatov in generalni sekretarji (Pirnat 2004, 541).

Ministru so še vedno podeljene vse pristojnosti, da lahko neposredno usmerja delo organa v sestavi. Pri tem ne gre le za abstraktno, ampak za programsko in konkretno usmerjanje njegovega dela, saj mora organu dati vsa potrebna navodila ter pooblastila, s katerimi lahko v mejah svoje pristojnosti opravi zahtevane naloge ter sprejme in izvede določene ukrepe. Organa v sestavi ministrstva v razmerjih do državnega zbora in vlade ne predstavlja njegov direktor, ampak minister, katerega naloga je sprejemanje programa dela organa v njegovi sestavi. S tem pa se kaže tudi njegova politična odgovornost za celotno delovanje organa (Trpin 2003a, 17). »Med ministrstvom in organom v sestavi tako obstajata dve temeljni razmerji, in sicer razmerje usmerjanja in razmerje nadzorovanja, ki sta v dejanskem življenju zelo prepleteni in se pojavljata skupaj« (ibidem, 16).

Sedanji Zakon o državni upravi nima posebnih izhodiščnih opredelitev za posamezne vrste organa v sestavi, medtem ko je bilo v prej o veljavnem Zakonu o upravi določeno, da se organ v sestavi lahko ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog (urad), izvršilnih upravnih nalog (uprava), razvojnih upravnih nalog (agencija), nalog inšpekcijskega nadzora (inšpektorat) in nalog na področju javnih služb (direkcija). Poleg omenjenih obstajajo še nekatera posebna poimenovanja organov v sestavi kot so Policija, Arhiv Republike Slovenije, Generalštab Slovenske vojske ipd. Najpomembnejše organizacijske enote v okviru organa v sestavi so sektor, službe, centri in glavna pisarna; organizirajo pa se lahko tudi območne enote in izpostave. Če pa je v organu v sestavi manj kot 60 zaposlenih, naloge strokovne pomoči pri upravljanju kadrovske, finančne, informacijske ali drugih virov izvaja matično ministrstvo (Uredba o organih v sestavi ministrstev, 3. čl.; ZDU, 23. čl.).

⁴⁹ Poimenovanje predstojnikov organov v sestavi je vezano na velikost posamezne organizacijske enote. Z zakonom ali uredbo pa se za položaj predstojnice oziroma predstojnika (v nadaljnjem besedilu predstojnik) organa v sestavi lahko določi tudi drugačno poimenovanje (ZDU, 22. čl.).

Vladne službe

Vladnih služb kot organov državne uprave Zakon o državni upravi sicer ne omenja, saj praviloma ne izvajajo upravnih nalog, temveč naloge, ki so bolj strokovno-tehnične narave in služijo za podporo pri odločanju in delovanju vlade. Kljub temu jih bomo - tudi zaradi njihove tesne povezave z delovanjem vlade - na kratko opredelili. Poleg ministrov brez resorja (Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu) ali državnih sekretarjev jih namreč lahko vodijo direktorji⁵⁰ oziroma upravni menedžerji, ki so naša ključna preučevana skupina.

Vlada lahko ustanovi vladne službe z namenom, da skrbijo za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč ter za usklajevanje dela ministrstev in so vezane na t.i. center vlade. Vlada ima osem vladnih oziroma strokovnih služb: Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu, Služba vlade za zakonodajo, Urad vlade za komuniciranje, Urad za makroekonomske analize in razvoj, Statistični urad Republike Slovenije, Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Protokol Republike Slovenije in Urad za varovanje tajnih podatkov. Vladne službe so neposredno podrejene predsedniku vlade (npr. Služba vlade za zakonodajo, Slovensko-obveščevalna varnostna agencija,...) oziroma generalnemu sekretarju vlade (npr. Protokol Republike Slovenije,...).

⁵⁰ Direktor vladne službe je odgovoren predsedniku vlade, ministru, generalnemu sekretarju oziroma generalnemu sekretarju vlade (Zakon o vladi, 25. čl.).

6 SISTEM (VISOKIH) JAVNIH USLUŽBENCEV

6.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Sistemi javnih uslužbencev se niso razvili čez noč, ampak skozi več stoletij dolg proces, ki še vedno poteka. Za boljše razumevanje razvoja sistemov javnih uslužbencev⁵¹ moramo najprej poznati širši zgodovinski razvoj uprave, s pomočjo katerega lahko nato ugotovljamo ključne faktorje, ki so povzročili spremembe v strukturi in delovanju sistemov javnih uslužbencev. Pri tem je potrebno opozoriti, da nam bo periodizacija v nadaljevanju služila zgolj kot instrument opisa in ne kot zgodovinsko dejstvo, saj bomo za vsako posamezno obdobje poudarili le bistvene značilnosti javne oziroma državne uprave. Eden izmed vzrokov, da razvoja uslužbenskih sistemov ni mogoče opisati zelo podrobno, je tudi ta, da je bila večina raziskav narejenih le znotraj nacionalnega konteksta, sistematičnih primerjav med državami pa je bilo opravljenih zelo malo.⁵²

Enega izmed ključnih procesov za dolgoročno institucionalizacijo javne uprave predstavlja izgradnja ločene skupine javnih uslužbencev. Korenine razvoja prvih uslužbenskih sistemov najdemo že v srednjem veku, ko so bili na zahodnoevropskih tleh ustanovljeni prvi vladni oddelki. Zametki modernih sistemov javnih uslužbencev pa so nastali na območju t.i. Zahodnega sveta,⁵³ in sicer med leti 1880 in 1930 (Raadschelders in Rutgers 1996, 67). Bistvena značilnost modernih sistemov naj bi bila vedno večja strokovnost, ki jo pogosto pripisujemo najvišjim javnim uslužbencem. Poudarek bo prav zato na analizi in razvoju najvišjih javnih uslužbencev, saj so se ravno v tej skupini tekom stoletij oziroma desetletij zgodile ključne spremembe v dojetanju njihove vloge v sistemu izvršilne veje oblasti.

Pregled zajema obdobje od časov, ko so javni uslužbenci monarhu služili kot osebni pomočniki pa vse do danes, ko uslužbenki sistemi postajajo vedno bolj strokovni, najvišje uslužbenke pa vse pogosteje primerjamo z menedžerji. Glede na zgodovinski pregled lahko opredelimo šest ključnih faz razvoja sistema javnih uslužbencev, ki jih v nadaljevanju tudi podrobneje opisujemo, in sicer: 1) javni uslužbenci kot personalni uslužbenci vladarja, 2) javni uslužbenci kot nosilci javne funkcije, ki so odgovorni kralju, 3) javni uslužbenci kot uslužbenci države, ki so odgovorni državi, 4) razvoj pravnega varstva javnih uslužbencev, 5)

⁵¹ Ang. *Civil Service System*.

⁵² Glej na primer Barker (1944), Braibanti (1966), Quah (1978), Heady (1991) in drugi.

⁵³ Med države Zahodnega sveta štejemo Ameriko, zahodno in osrednjo Evropo, Baltske države, Avstralijo in Novo Zelandijo.

profesionalizacija (visokih) javnih uslužbencev in 6) visoki javni uslužbenci kot upravni menedžerji.

6.1.1 Javni uslužbenci kot personalni uslužbenci absolutnega vladarja

Javni uslužbenci so bili prisotni že v zgodnjem srednjem veku, ko so jih obravnavali kot personalne uslužbence absolutnih vladarjev oziroma zastopnikov krone. Uslužbenci so bili vladarjeva upravna roka, njihovo delo pa je temeljilo na ustnih navodilih vladarja ter medsebojnih dogovorih. V tem obdobju se uprava in oblast med seboj nista ločili, zato so upravne službe enačili z izvajanjem politične oblasti. Tudi vloga in položaj uslužbencev še nista bila definirana, saj so uslužbenci v prvi vrsti še vedno predstavljali osebne pomočnike vladarja. Ti so za svojega nadrejenega opravljali popolnoma vsa opravila, saj še niso razlikovali med javnim in zasebnim področjem (Raadschelders in Rutgers 1996, 71–79).

Na splošno je sprejeto, da struktura sodobnih javnih državnih institucij sega v srednji vek, in sicer v obdobje med leti 1050 in 1150. V drugi polovici srednjega veka je mogoče zaznati spremembe (1075–1122), saj se je v boj za oblast vmešala tudi Cerkev. Sledila je »papeška revolucija«, s katero so se osnovali novi organizacijski temelji. Dwight Waldo celo trdi, da je k razvoju uprave veliko bolj pripomogla Rimska cerkev kot pa Sveto rimsko cesarstvo (Waldo 1980, 8). Najbolj razvita organizacija v srednjem veku je bila brez dvoma katoliška Cerkev; njena hierarhična struktura in oddelčna organizacija pa sta služili kot dober vzgled in primer za razvoj ostalih institucij. Cerkev je namreč delovala znotraj hierarhične strukture, v kateri je bil vsak položaj od centralne do lokalne ravni jasno definiran (papež, škof, duhovnik). Vpliv papeštva se je izjemno razširil v obdobju med leti 1050–1150, ko je prišel v konflikt s teritorialnim širjenjem fevdalnih gospodov. Da bi uspešno uveljavljali svojo papeško avtoriteto, so ustanovili visoko učinkoviti birokratski aparat strokovnjakov (Berman 1983, 208). V 11. in 12. stoletju so bili tako ustanovljeni papeško vrhovno sodišče (Papal chancery), papeška zbornica (Apostolic chamber) in zbor kardinalov (Consistory), ki jih razumemo kot prve moderne vladne oddelke (government departments). Pomembno delo omenjenega obdobja predstavlja dekret Concordance of Discordant,⁵⁴ ki ga je napisal menih Gratiani. V njem zagovarja načelo hierarhične ureditve ter opisuje, da lahko posvečeni služabniki oziroma kleriki napredujejo in razvijajo svojo kariero le na podlagi strokovnosti in sposobnosti (merit sistem) in ne na podlagi dolžine karijerne poti v javni upravi. Hkrati Gratiani piše, da se jih lahko na položaje imenuje zgolj na podlagi opravljenega testa preverjanja sposobnosti (Raadschelders in Rutgers 1996, 72). Vse to so značilnosti, ki jih

⁵⁴ Decretum Gratiani predstavlja prvo urejeno zbirko pravnih predpisov Cerkve oziroma kanonskega prava.

pripisujemo sodobni javni upravi in nekateri avtorji priznavajo, da se je šele po nekaj letih izkazalo, da je imela organiziranost Cerkve dejanski vpliv tudi na razvoj države oziroma njene uprave. Berman celo trdi, da je temelje formalne birokratske strukture oblikovala prav Cerkev (Gladden 1972, 209; Berman 1983, 208–213).

6.1.2 Javni uslužbenci kot državni uslužbenci oziroma nosilci javne funkcije, odgovorni vladarju

Tudi v 15. in 16. stoletju so se posvetni vladarji pri izgradnji političnih in pravnih institucij opirali na dve ključni načeli cerkvene organizacije, in sicer centralizacijo in sistematizacijo (Berman 1983, 553). Javna služba⁵⁵ sicer še vedno ostaja vladarjeva personalna služba (Gladden 1972, 85), kljub temu pa je mogoče opaziti začetek procesa formalizacije položaja javnih uslužbencev in s tem tudi delitve na javno in zasebno. Nova formalna navodila in predpisi so namreč določali naloge, ki jih morajo javni uslužbenci uresničevati in na podlagi katerih so bili razvrščeni v uslužbensko hierarhijo ter potrebne kompetence, ki so jih morali imeti izbrani uslužbenci. Prav delitev na javno in zasebno predstavlja pomembno stopnjo v teoretičnem razvoju moderne javne uprave (Raadschelders in Rutgers 1996, 73–74), saj je v 17. stoletju omenjena dihotomija postala vodilo upravne organizacije.

Prav tako so bile vedno glasnejše ideje o idealnih visokih javnih uslužbencih, ki naj bi - hierarhično gledano - zasedali najvišje upravne položaje ter razprave o lastnostih, ki naj bi jih imeli. Althusius (1557–1639) v delu *Politica Methodice Digesta* opisuje idealnega visokega javnega uslužbenca z naslednjimi pridevniki: pameten, izkušen, natančen, hiter, lojalen, fleksibilen in nevtralen. Hkrati pa poudarja, da ne sme imeti osebnih interesov pri opravljanju uradnih dolžnosti in obveznosti. Tudi Von Seckendorff v delu *Teutscher Fürstenstat* (1656), ki se pogosto omenja kot prva knjiga o javni upravi, pozornost namenja predvsem nalogam, ki jih mora opraviti javni uslužbenec, ter opisu vseh upravnih delovnih mest oziroma funkcij (Raadschelders in Rutgers 1996, 75).

Ključni koncept upravnega razmišljanja 17. stoletja je predstavljala tudi centralizacija vlade. Vzpostavljen absolutizem je v veliki meri temeljil na državnem upravnem aparatu, ki mu je avtonomno in pomembno mesto pri izvajanju državne oblasti (Pusić 1996, 10–12) podelil absolutni monarh. Ta je bil hkrati zakonodajalec, poglavar države, šef vlade in vrhovni sodnik. Kralji so svojo absolutno monopolno moč glede pomembnih zadev države začeli počasi izgubljati, saj je bila moč iz ene osebe prenesena na skupino. Pod režimom francoskega kralja Ludvika XIV. (1660–1714) so bili vladni oddelki na centralni ravni

⁵⁵ Ang. *Public service*.

razdeljeni na številne urade, posledica tega pa je bila tudi povečanje števila uradnikov (Barker 1944, 11).⁵⁶

Po koncu absolutizma so se v evropskih državah (Francija, Anglija) začele oblikovati različne skupine (najvišjih) javnih uslužbencev. V primeru Francije se je birokratska elita razvijala ločeno od aristokracije, saj se je rekrutirala iz meščanov (ibidem, 11). Iz omenjenega se je razvil mit, da se je v Franciji izoblikovala skupina poklicnih uradnikov, v Angliji pa skupina t. i. nestrokovnih uradnikov, ki pa je preveč poenostavil dejansko stanje. V Franciji je bila oblast oblikovana z omejitvami in s podrejanjem; vladni državni uradniki pa so postali ločen družbeni razred. V Angliji je vladanje delovalo preko kooperacije in konsenza, ki sta spodbujala vključitev ostalih razredov (Fischer in Lundgreen 1975, 489), iz česar se je sklepalo, da so v državno službo lahko vstopali vsi. Slednje pa ni pomenilo, da so bili zaposleni nestrokovnjaki, ampak da zaposlovanje ni potekalo na podlagi njihovega družbenega statusa ter da niso vzpostavili svojega družbenega razreda.⁵⁷

Iz zapisanega je mogoče jasno razbrati, da so se v javni upravi vedno bolj izražale zahteve po določenih kompetencah,⁵⁸ ki naj bi jih imeli javni uslužbenci. Medtem ko je v prejšnjih stoletjih povsem zadostovalo, da so bili kandidati za personalne uslužbence večji pisanja, so se z razvojem nacionalne države in vse večje osredotočenosti k ekonomiji zahtevala vedno nova znanja, predvsem s področja politične ekonomije ter računovodstva. Skupna praksa evropskih držav⁵⁹ za zasedanje najvišjih položajev pa je bila med drugim še zahteva dobrega poznavanja prava (Raadschelders in Rutgers 1996, 76).

Zdi se, da je bilo tekom 18. stoletja delo višjih uradnikov v določenih obzirih že precej profesionalizirano, predvsem na področju zaposlovanja in usposabljanja, po drugi strani pa so se kazale pomanjkljivosti, ki bi jih bilo potrebno odpraviti. Patronaža in kooptacija sta predstavljali skupno stalno prakso, odprto tekmovanje za vstop v državno službo ni obstajalo; kompetence, ki naj bi jih imeli javni uslužbenci, pa pogosto niso bile jasno definirane. Prav

⁵⁶ Angl. *Prefects*.

⁵⁷ Več v Fischer in Lundgreen 1975, 456–561.

⁵⁸ Zaradi potreb po novem znanju in sposobnostih javnih uslužbencev se je razvila kameralistika oziroma t.i. policijske vede, ki so se pojavile z namenom preučevanja upravnih organizacij in reguliranja države (državne finance, državno gospodarstvo in policija). Prvi program kameralistike je bil predstavljen na nemških univerzah Halle in Frankfurt an der Oder leta 1727, in sicer s strani Fredericka Williama I. Kameralistični programi so bili osnovani s ciljem usposabljanja za najvišje službe, njihov poudarek pa je temeljil na usposabljanju (»generalists«) splošnih strokovnjakov (Lindenfeld 1989, 156–59 v Raadschelders and Rutgers 1996, 77). V 50. letih so nato vse glavne nemške in avstrijsko-madžarske univerze omogočale takšen program izobraževanja. V Franciji takšna splošna univerza ni bila ustanovljena, kljub temu da je obstajalo zanimanje za izobraževanje tako na upravnem kakor tudi pravnem področju. Francija se je nadalje raje odločila za tehnično-strokovno izobraževanje (The Ecole du génie, ki je bila predhodnica Ecole polytechnique).

⁵⁹ Na Norveškem je moral višji uradnik imeti opravljeno univerzitetno diplomo iz prava. Enako se je zahtevalo tudi v Prusiji, kjer so morali v poznem 18. stoletju javni uslužbenci (public servants) opraviti kar dve preverjanji, preden so jih lahko imenovali na določen položaj (Fischer and Lundgreen 1975, 516).

tako je bila precej razširjena podkupljivost, ki ni bila izrecno prepovedana. Ne smemo pozabiti niti na obstoj kolegialnega odločanja, ki se je počasi začelo umikati posameznim višjim uradnikom. Ti so postajali vedno bolj samostojni pri svojem odločanju (ibidem, 77).

6.1.3 Javni uslužbenci kot uslužbenci v službi države

V obdobju med 1780 in 1880 se je začela oblikovati moderna javna uprava.⁶⁰ Uslužbenci niso bili več obravnavani le kot nosilci javne funkcije,⁶¹ ampak kot uslužbenci v službi države (Chester 1981, 123; Church 1981, 47, 66), ki niso več odgovorni kralju kot osebi, ampak suvereni državi. Tudi kamentalist Von Justi (1717–1771) monarhije ni več obravnaval kot centra moči upravne organizacije, saj je upravo opisoval kot servis države oziroma kot državno službo (Osterloh v Raadschelders in Rutgers 1996, 78).⁶²

Pomemben faktor v razvoju državnih uslužbencev je v 18. stoletju predstavljala klasična Montesquieujeva teorija o delitvi oblasti na tri veje, s katero so želeli absolutizmu zmanjšati moč (Raadschelders in Rutgers 1996, 78). Izvršilna (upravna) veja se je tako identificirala kot ločena veja oblasti (Albrow 1970, 17); državni uslužbenec pa je postal funkcionar izvršilne veje oblasti.

Nadaljnje spremembe na centralni ravni javne uprave so bile vse bolj politično motivirane, saj so najvišji politični funkcionarji želeli povečati kontrolo nad upravnim aparatom, hkrati pa so nove politike zahtevale spremembe v organiziranosti uprave ter njeno prilagoditev. Do sprememb je prihajalo na treh področjih: 1) v strukturi in procesu, v katerega so bili vključeni državni uslužbenci, 2) v pogojih imenovanja visokih državnih uslužbencev in 3) v pravnem položaju visokih državnih uslužbencev (Raadschelders in Rutgers 1996, 78).

Struktura, v kateri so delovali državni uslužbenci, se je zaradi reorganizacije obstoječih oddelkov in ustanavljanja novih hitro spreminjala.⁶³ Oblast je namreč iskala najprimernejšo ureditev, ki bi bila učinkovita v opravljanju množice nalog. Obsežna in centralizirana birokracija je tako temeljila na uslužbencih, ki so bili zvesti karieri in ne različnim političnim frakcijam.

S spremembami strukture osrednje upravne organizacije moramo povezati tudi spremembe v delovnem procesu, saj se je na koncu 18. in začetku 19. stoletja močno povečala uporaba

⁶⁰ V Franciji in Nemčiji je bila uprava (»Administration« oziroma »Verwaltung) prvič definirana v modernem smislu.

⁶¹ Angl. *Office-holder*.

⁶² V opisanem obdobju tako najpogosteje govorimo o državnih uslužbencih.

⁶³ V Angliji so se lotili predvsem reorganizacije oddelkov, medtem ko sta v Franciji potekali tako reorganizacija kakor tudi ustanavljanje novih oddelkov, hkrati pa se je razvil sistem področnih storitev (področje vojske, distribucija hrane, finančne organizacije in tehnične službe, kot so poštne storitve, arhivi, zemljiško-knjižni register...), ki so med drugim zahtevale tudi ustrezen nadzor. Posledica omenjenega je bila precejšnja porast števila tako višjih kakor tudi nižjih državnih uslužbencev (Chester 1981, 138 in 222; Church 1981, 77, 89).

pisanih dokumentov pa tudi njihov obseg. Dokumenti niso vsebovali le končnih odločitev, ampak tudi obsežne opise, na podlagi katerih so bile sprejete odločitve ter različni memorandumi in poročila, ki so bila izdelana pri pripravi določenih politik. Slednje je povzročilo, da so leta 1800 vzpostavili sistem vodenja seznamov in arhiviranja pravnih/upravnih dokumentov (Chester 1981, 300; Church 1981, 59). Omenjeno je pomembne posledice povzročilo pri povečanju števila uslužbencev, saj politični funkcionarji niso zmogli nadzorovati celotne upravne korespondence. Prav tako je bilo v uradih zaslediti vedno večjo prisotnost nepolitičnih elementov, iz česar je sledilo, da je bilo mogoče politiko in upravo med seboj lažje razlikovati. Tako so se postavili temelji za razvoj sodobnega sistema javnih uslužbencev (Raadschelders in Rutgers 1996, 79).

Želja po razlikovanju med političnim in nepolitičnim je izražala potrebo po vzpostavitvi manj koruptivne in bolj strokovne javne uprave, ki bi bila ločena od direktnega in osebnega vpliva politike, tako da bi bili imenovani sposobni ljudje, ki na določeno delovno mesto niso bili sprejeti le na podlagi sorodstvenih vezi. Takšna nepolitizirana birokracija se je pojavila v Evropi med leti 1780 in 1830 (Church 1981, 129). Omenjeno razlikovanje je razdelilo izvršilno vejo oblasti, v kateri so se dotlej visoki državni uslužbenci gibal v istih krogih kot politični funkcionarji.⁶⁴ Z delitvijo oblasti na tri veje je zakonodajna veja oblasti postala izključna pravica političnih funkcionarjev, izvrševanje njenih odločitev pa je bilo zaupano upravnemu osebju (Haček 2009, 43). Kljub temu se moramo zavedati, da uprava še vedno sodi v izvršilno vejo oblasti, ki je po svoji definiciji še vedno politična, zato se problematika razmejevanja politične oblasti in uprave prenese v sam izvršilno-upravni sistem. Na dolgi rok je imela ločitev političnih in upravnih dolžnosti še en pomemben učinek na položaj visokih javnih uslužbencev. Pokazalo se je, da pripadajo ogromni masi javnih uslužbencev, zato so kmalu postali formalno ločeni od nižjega upravnega osebja. V 19. stoletju je tako v ospredje prišla problematika razlikovanja med visokimi in nižjimi uradniki (Chester 1981, 308; Church 1981, 229). Število nalog je z leti strmo naraščalo, zato je razlikovanje med višjimi in nižjimi uradniki postalo izrazitejše, saj so bile obveznosti s področja oblikovanja in priprave politik zaupane visokim javnim uslužbencem, vsakodnevna rutinska dela pa so opravljali ostali javni uslužbenci (Raadschelders in Rutgers 1996, 80). Tu naj omenimo še začetek ločevanja med uradom (office) in uradnikom (official),⁶⁵ kar je še dodatno poudarjalo dejstvo, da so bili tisti, ki so delali v upravi, podrejeni izvoljenim oziroma imenovanim političnim funkcionarjem.

⁶⁴ Na koncu 18. stoletja je bilo najvišjim javnim uslužbencem skupno to, da so opravljali tako upravne kakor tudi politične naloge.

⁶⁵ Že Martin Luther (1483–1546) je zagovarjal ločevanje službe (office) in uradnika (official) (Miller 1984, 284).

S prejšnjimi faktorji je povezan tudi poziv glede vzpostavitve lojalne in politično nevtralne službe, ki je zahteval, da morajo biti uslužbenci lojalni⁶⁶ civilni družbi in ne osebnemu vladarju.

Ko je bilo predstavljeno razlikovanje med politiko in upravo, višjimi in nižjimi uradniki, je precej pozornosti vzbujala možnost izbire med kolegialnim in birokratskim sistemom javne uprave. Do tistega obdobja pomembne naloge na centralni ravni (pa tudi na lokalni) niso bile izpolnjene s strani posameznih uradnikov, ampak preko skupine vodilnih funkcionarjev. Načelo skupne kolegialne uprave (collegial administration) je bilo namreč mišljeno kot garancija stalnosti in zanesljivosti (Raadschelders in Rutgers 1996, 80). V zgodnjem 19. stoletju je mogoče zaznati spremembe v smeri, da višja uprava ni bila več v rokah kolegialnega telesa, ampak v rokah političnih funkcionarjev, ki so nadzorovali delo celotnega ministrskega oddelka. S tem se je predvsem v Veliki Britaniji (tudi na Nizozemskem) razvila zamisel o odgovornosti političnih funkcionarjev ter posledično anonimnosti javnih uslužbencev (Parris 1969, 82–98; Chester 1981, 305).

6.1.4 Razvoj pravnega varstva javnih uslužbencev

Bistven element, ki je bil potreben za nadaljnjo profesionalizacijo javnih uslužbencev, je bila uvedba enotne uredbe. Ta bi predstavljala ne le temelj delovanja uprave, ampak bi omogočila tudi nadaljnjo standardizacijo praks v sistemu razvrščanja, sistemu plač in pokojnin ter v sistemu usposabljanja, hkrati pa bi javnim uslužbencem zagotavljala tudi večjo varnost zaposlitve.⁶⁷ Slednjo je sicer omogočila tudi vedno večja strokovnost uslužbencev, ki so ustvarili podlago za pravno varstvo oziroma posebno zaščitno zakonodajo, ki jih je ščitila pred odpustom zaradi političnih oziroma verskih razlogov (Chester 1981).

Obveznosti javnih uslužbencev so bile jasno definirane v obdobju med 1780 in 1850,⁶⁸ ko je bil med drugim vzpostavljen tudi karierni sistem. Britanija in Indija sta konec 18. stoletja sprejeli ukrep, s katerim sta med drugim želeli zmanjšati prisotnost patronaže in korupcije. Kandidati, ki so se želeli zaposliti v kolonialnih uradih (Indija), so tako morali zaključiti izobraževanje na univerzi. Vstop na univerzo je med kandidati izzval kar nekaj medsebojnega rivalstva, ki se je nadaljevalo s preizkusi znanja, na podlagi katerih so bili le najboljši kandidati sprejeti v indijski sistem javne uprave (Cohen 1941, 81–83). Omenjena praksa je

⁶⁶ V Evropi je izraz lojalen ponavadi pomenil politično nevtralen. V ameriškem pomenu pa je bila lojalnost zagotovljena s tem, da se je selekcija uradnikov opravila na podlagi politične patronaže.

⁶⁷ Z varnostjo zaposlitve je bila mišljena prepoved izključitve iz službe zaradi drugačnih političnih ali verskih prepričanj uslužbenca kot jih je imela trenutna oblast.

⁶⁸ Med prvimi, ki je sprejela Zakon o javni upravi (Civil service Act) je bila kraljevina Bavarska, in sicer leta 1805 (Raadschelders and Rutgers 1996, 83).

bila kasneje na podlagi »indijskega poročila o javni upravi«⁶⁹ uporabljena tudi v Veliki Britaniji. Poročilo je vsebovalo nekaj kritik, ki se nanašajo predvsem na neučinkovitost, obremenitve in neustrezne delovne pogoje ter premajhno varnost zaposlitve javnega uslužbenca. V ta namen so leta 1855 ustanovili Komisijo javne uprave (Civil Service Commission), ki naj bi zagotavljala učinkovito javno upravo, njeno nepristranskost ter izbiro javnih uslužbencev na podlagi kriterijev strokovnosti in sposobnosti.⁷⁰

Tudi v Franciji so se borili proti nepotizmu in patronaži, ki sta se ponovno vrnila po koncu cesarstva. Visoki uradniki so ponovno postali bolj ali manj politični uradniki, ki so si podredili nižje uradnike. Prav zaradi tega je vse od sredine 19. stoletja potekala razprava o nujnosti sprejema Zakona o javni upravi, ki bi med drugim varoval tudi pravice nižjih uradnikov (Raadschelders in Rutgers 1996, 84). Pri tem je potrebno omeniti še to, da se zaposleni v francoski javni upravi niso strinjali z ustanovitvijo šole *Ecole Nationale d'administration* (ENA) leta 1848, saj naj bi ENA že tako velike razlike med visokimi in nižjimi uradniki le še povečala.

Leta 1833 je bila v ZDA ustanovljena prva Nacionalna komisija javne uprave (National Civil Service Commission), ki jo je predvidela Pendletonova listina in v kateri je bila predstavljena ideja preizkusa znanja oziroma sposobnosti, s pomočjo katerega so izbrali najprimernejšega uslužbenca za vstop v uslužbenko razmerje. Sistem javne uprave se je tako razvijal v okviru merit sistema ter nestranske uprave (Sayre 1965, 46). Kot primer naj navedemo, da so leta 1890 (trije) člani Komisije skozi omenjeni postopek zaposlovanja imenovali približno 10 % zveznih uradnikov, do leta 1970 pa je odstotek narasel že na 85.

Kljub novim pravilom in predpisom, ki se nanašajo na položaj javnih uslužbencev, ter pravičnejšemu selekcijskemu postopku, pa vstop v državno službo še vedno ni bil omogočen vsem slojem družbe, odprt je bil namreč le najbolj izobraženim segmentom družbe. Nazoren primer predstavlja Nemčija, kjer se je birokratska elita rekrutirala večinoma izmed plemstva (Raadschelders in Rutgers 1996).

6.1.5 Javna uprava kot strokovna uprava

Obveznosti in pravice javnih uslužbencev so bile v 19. stoletju že dodobra izdelane, vendar to ne pomeni, da upravni sistem ni potreboval novih sprememb. Po drugi svetovni vojni je javna uprava prestala korenite spremembe na področju specializacije, profesionalizacije in reorganizacije. Profesionalizacija se je razvila skozi izobraževalne programe, odprto

⁶⁹ Napisala sta ga Northcote in Trevelyan, leta 1854.

⁷⁰ Angl. *merit system*.

tekmovanje in preverjanje znanja ter z zagotavljanjem strokovnega osebja za vodenje upravnih zadev, ki je končalo izobraževanje s področja ekonomije in prava.

Prav tako so se začela postavljati vprašanja glede primerne velikosti uprave ter reprezentativnosti javne uprave in birokracije na splošno. V Veliki Britaniji so se v zgodnjih 60. letih prejšnjega stoletja začele pojavljati kritike, ki so poudarjale premajhno specializacijo in zaprtost Whitehalla (Birch 1982, 169–73). Podobnih kritik so bili deležni tudi v ZDA. Leta 1978 so zato sprejeli Zakon o reformi javne uprave »Civil service reform act«, ki je potrdil dolgoletno delitev uslužbencev na posebne javne uslužbence in nerazvrščene uslužbence. Zakon je predvidel tudi ustanovitev službe Senior Executive Service (SES), katere namen je bil predvsem oblikovanje elite znotraj sistema in katere člani bi se nato potegovali za najvišje položaje blizu vrha vladi (Raadschelders in Rutgers 1996, 88).

Tudi francoski sistem je želel profesionalizirati svojo upravo predvsem z vidika zaposlovanja, saj je sledil načelom zaposlovanja na podlagi strokovnosti, ko je po drugi svetovni vojni vzpostavil enotno nacionalno preverjanje. Pred tem so namreč poznali preko 1200 različnih preverjanj, ki so bila prilagojena za zaposlitve v različnih uradih in prav njihova številčnost je bila osrednja tema kritik. Najbolj pomembni šoli dodatnega usposabljanja predstavljata ENA in Ecole Polytechnique (ibidem).

6.1.6 Javni uslužbenci kot upravni menedžerji

V 80. in 90. letih prejšnjega stoletja je v zahodne demokracije začel prodirati podjetniški koncept javnega sektorja, imenovan novi javni menedžment⁷¹(v nadaljevanju NJM), ki ima svoje začetke v neoliberalnih režimih (vladanje Thatcherjeve in Reaganove administracije), preko Velike Britanije pa se je nato razširil tudi v preostali evropski kontinentalni prostor, kjer je svoj razcvet doživel v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. NJM predstavlja nadgradnjo klasičnega upravnega dela in tako optimalni odgovor na zahteve upravnega okolja, ki tradicionalnim načelom zakonitosti, enakosti, apolitičnosti in samostojnosti dodaja elemente upravljanja in vodenja iz zasebnega sektorja. Z vpeljevanjem pozitivnih podjetniških konceptov v upravljanje javnega sektorja, naj bi toge tradicionalne birokracije, ki se niso bile več zmožne prilagajati vse večjim spremembam in delovanju v nestabilnem, nepredvidljivem in kompleksnem okolju, spremenili k rezultatom usmerjene, fleksibilne in transparentne državne uprave, ki jih upravljajo učinkoviti in uspešni upravni (javni) menedžerji. Slednje naj bi vodilo k vzpostavitvi bolj odprtega in decentraliziranega modela upravljanja (Kovač 2000, 281–282; Randma 2001, 197).

⁷¹ V literaturi ga pogosto poimenujejo tudi kot novo upravljanje javnega sektorja (NUJS).

Ključni elementi novega javnega menedžmenta so usmerjenost k rezultatom in k uporabnikom, vzpostavljanje nove kulture upravnega dela in nove organizacijske kulture upravnih organizacij, prenova delovnih procesov, nova organiziranost in novi načini vodenja, uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta, delegiranje in povečevanje avtonomije, prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem, opredelitev in razmejitev odgovornosti, opredelitev vizije, poslanstva in ciljev dela, vzpostavitev konkurenčnosti, poslanstvo in ne nazadnje strateško upravljanje (Osborne in Gaebler 1993; Kovač 2000; Kovač 2002b; Žurga 2001, 49–50).

Strnjeno lahko rečemo, da NJM⁷² sestavljajo trije glavni modeli, in sicer: (1) neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih menedžerskih metod dela v državno upravo; (2) uvedba poslovno naravnanih podjetniških metod in tehnik dela v državno upravo ter (3) javni menedžment kot sredstvo za preoblikovanje birokratske in demokratično pasivne državne uprave v učinkovito, odzivno in k uporabniku usmerjeno oblast (Farnham in Horton 1996 v Brezovšek in Bačlija 2010, 86).

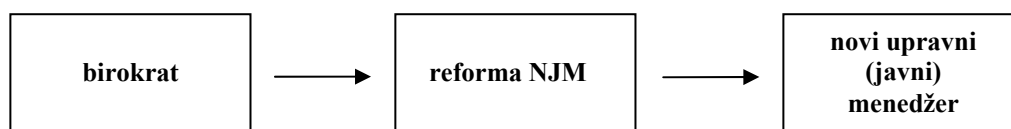
Novi javni menedžment želi maksimizirati učinkovitost, ekonomičnost in upravno uspešnost pri rekrutaciji, plačilu, usposabljanju in ne nazadnje pri splošnem delovanju javnih uslužbencev tako, da je njegovo delovanje usmerjeno predvsem na reformo javne uprave od znotraj in na njeno strukturno reorganizacijo. Kljub temu pa so imele spremembe, ki so se v zadnjih desetletjih zgodile v okviru paradigme NJM precejšen vpliv tudi na področju politično-upravnih odnosov. S pojavom NJM so se v znanstvenem preučevanju namreč ponovno odprle diskusije o obstoju dihotomije med politiko in upravo. Način, po katerem se oblikujejo politike in način njihovega izvrševanja v praksi, se je namreč spremenil od povsem Weberjanske birokratske dihotomije k bolj hibridnim tipom (Aberbach in drugi 1981). Na slednje naj bi namigoval tudi teoretski model slike IV po Aberbachu, Rockmanu in Putnamu, ki jo povezujejo z aktivnim, strateškim menedžmentom (Aberbach in Rockman 1988, 21). Zastavljeni cilji državne uprave naj bi namreč zahtevali previdne in premišljeno vodene odločitve, ki naj bi se sprejemale v samem centru izvršilne veje oblasti, v katerem naj bi prihajalo do prepletanja birokratskega in političnega razmišljanja. Uvajanje menedžmenta v javno upravo med drugim spreminja tudi vlogo in status uradnika, posledično pa še celotni sistem javne uprave (Žurga 2004, 15). Mnogi avtorji se tako v svojih študijah NJM osredotočajo predvsem na položaj strokovnjakov v javni upravi (Exworthy in Halford 1999; Fitzgerald in Ferlie 2000; Freidson 2001; Ferlie in Geraghty 2005). Podjetniška vizija vodenja

⁷² NJM ne predstavlja jasnega seta idej in orodij (Pollitt in drugi 2007, 3–4), saj so se upravne reforme v različnih državah uveljavljale različno intenzivno, s časovnimi razmiki in tudi z različno osredotočenostjo na temeljna načela.

javne uprave namreč predpostavlja, da so uradniki zmožni prevzeti tveganje in tudi odgovornost za napake, s političnega vidika pa to pomeni, da so uradniki postali bolj odprti in močni politični igralci (Van der Meer in Raadschelders 2007, 107). Star, klasičen način vodenja medtem najvišje uradnike še vedno obravnava le kot akterje, ki izvršujejo navodila s strani ministra ter zapostavlja njihovo vlogo, ki jo imajo pri vodenju organizacijske enote. Ključni elementi univerzalnega modela NJM, ki pri preučevanju (Falconer 1997, 69–96) spremenjenih vlog visokih javnih uslužbencev sodijo med najpomembnejše, so uveljavljanje profesionalnega (poklicnega) menedžmenta, nedvoumnost standardov uspešnosti upravljanja ter menedžment po vzoru zasebnega sektorja.

Reforme javnega sektorja so tako v večini zahodnih držav vplivale na sistem javnih uslužbencev, predvsem pa na njihov profil, delovno pozicijo in delovanje. Farnham in Horton (1996, 324) opredelita naslednje trende upravljanja človeških virov v okviru prehajanja od tradicionalnega menedžmenta k novemu javnemu menedžmentu: 1) kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od upravne, 2) stil vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega, 3) večja fleksibilnost pri zaposlovanju, 4) odnosi med delodajalcem in delojemalcem so enakovrednejši kot prej in 5) država kot delodajalec povzema in prevzema uspešne pristope zasebnega sektorja. Reforma novega javnega menedžmenta je povzročila precejšnje spremembe v naravi dela javnih uslužbencev, saj so se iz klasičnih birokratov razvili novi upravni (javni) menedžerji (glej sliko 6.1), ki so postali osrednji in ključni igralci v procesu sprememb, hkrati pa naj bi bili osredotočeni na večjo učinkovitost, uspešnost ter doseganje zastavljenih ciljev (Hood 1995; Schedler 2003).

Slika 6.1: Razvoj novih upravnih (javnih) menedžerjev



Vir: Povzeto po delu Van Thiel in drugi (2005).

Za razliko od tradicionalnega javnega uslužbenca, ki deluje v skladu z uveljavljenimi pravili in postopki ter izvršuje javne politike po ukazih, brez pravice do odločanja in brez odgovornosti za rezultate, je upravni menedžer v svojem delovanju veliko bolj samostojen ter hkrati vsaj deloma, če ne v celoti, odgovoren za svoja dejanja. Za doseganje birokratske odgovornosti je bilo torej potrebno uvesti odgovorni menedžment. Ideja je bila izposojena iz zasebnega sektorja, kjer so menedžerji sami odgovorni za svoja dejanja in dejanja svoje

organizacije. Neposredna odgovornost prinaša prednosti pred tradicionalnim modelom, saj ob poudarjanju merjenja učinkov in ciljev v javnem sektorju ni težko dosegljiva in je laže primerljiva z zasebnim sektorjem (Brezovšek in Bačlija 2010, 44).

Reforma NJM je bila tako najbolj osredotočena na ureditev takšnega sistema in strukture okolja, v katerem bodo imeli nekdanji birokrati večjo svobodo pri upravljanju ter vodenju organizacije (Talbot 2006, 3). Avtonomija, potrebna za učinkovito in uspešno delo upravnih menedžerjev pa je v parlamentarnih sistemih odvisna predvsem od formalne moči ministrstva, ki je odgovorno za odločitve ter od dejanj in vedenja njegovih podrejenih uslužbencev (Yesilkagit in Van Thiel 2008, 140).

Visoki javni uslužbenci so tako postali novi upravni/javni menedžerji (Van Thiel in drugi 2005, 3–5), ki morajo vse bolj krepiti menedžerska ter splošna znanja, manj pa ostati specialisti za posamezna ozka področja (Žurga 2004, 15). Najvišji javni uslužbenci se iz specialistov določenega področja razvijajo v generaliste, ki delujejo na najvišjih vodstvenih položajih. Ukvarjajo se predvsem z vodenjem in ohranjanjem neprekinjenega delovanja organizacije, ki lahko hkrati vključuje tudi dajanje nasvetov političnim funkcionarjem glede določenih zadev (Steen in Van der Meer 2007, 4).

Kljub temu pa Van Thiel in drugi (2005, 31) ugotavljajo, da upravni menedžerji (še) niso povsem takšni menedžerji, za kakršne si je prizadeval NJM. Kljub že uveljavljenemu spoznanju, da naj bi imeli ustrezna menedžerska znanja, jih večina izmed njih še vedno prihaja iz vrst upravne elite z dokončano ekonomsko oziroma pravno smerjo.

Eno izmed ključnih načel NJM predstavlja profesionalizacija menedžmenta, kjer ima menedžer pravico do odločanja po svoji presoji za področje, za katerega je pristojen. Upravni menedžerji morajo biti tako kar se da neodvisni od trenutne politike, njihovo uspešnost delovanja pa je potrebno preverjati na podlagi objektivno postavljenih ekonomskih meril, v katere ima vpogled tudi širša javnost. Manjše kot je torej vključevanje politične avtoritete v imenovanje in napredovanje najvišjih javnih uslužbencev in bolj ko je selekcija najvišjih javnih uslužbencev narejena na osnovi strokovnih kompetenc,⁷³ močnejša je menedžerska pozicija najvišjega uradnika (Giauque in drugi 2009, 694). Upravni menedžerji svojega dela nikakor ne morejo opravljati brez znanja vodenja, kajti njihovo delo je voditi zaposlene na način, ki bo zagotavljal uspešno delovanje organizacije. Uspešen menedžer je lahko le tisti, ki je aktivni vodja in ustvarja pozitivno delovno okolje, v katerem

⁷³ Med strokovne kompetence uvrščamo tudi menedžerske in vodstvene kompetence.

zaposleni dobivajo priložnosti in spodbude za visoke dosežke (Možina 1994, 30). Prav tako pa le neodvisni in strokovni upravni menedžerji lahko predstavljajo jedro upravne elite.

Ker reforma NJM temelji na predpostavki, da bodo javne storitve kakovostnejše, če bodo ustvarjeni takšni sistemi in strukture, ki bodo omogočali potrebno svobodo pri opravljanju njihovega dela (Talbot 2006, 2–3), so bile nujno potrebne spremembe tudi v smeri zaposlitev po pogodbi, plačil glede na uspešnost, zagotavljanja fleksibilnega sistema nagrajevanja, večjega nadzora javnih menedžerjev nad zaposlovanjem in odpuščanjem osebja v organizaciji in izbira javnih menedžerjev na podlagi strokovnih in menedžerskih kompetenc.

Pri opredelitvi javnih menedžerjev moramo upoštevati tudi dejstvo, da delujejo v političnem okolju, v katerem se morajo držati predpisane zakonodaje. Stara paradigma o ločitvi politike in uprave danes ne velja več, saj prevladuje mnenje, da je za uspešno delovanje potrebna tudi politična dimenzija delovanja organizacij. S tem se je strinjal že Bosworth, ki je leta 1958 zapisal, da morajo javni menedžerji iskati možnosti, da se nahajajo v bližini najboljših politikov (Bosworth 1958, 220). Tudi v današnji državni upravi obstajajo takšni upravni menedžerji, od katerih se zahteva višja stopnja politične kompatibilnosti z vlado, hkrati pa nosijo del politične odgovornosti. Najvišji javni uslužbenci oziroma upravni menedžerji so težko povsem nevtralni, saj delujejo v kompleksni mreži lojalnosti in solidarnosti z birokratskim sistemom na različnih ravneh, v katerih lahko moč uporabijo tudi za vplivanje na določene politike ali reforme.

Upravni menedžerji so prav tako odgovorni za doseganje organizacijskih ciljev; poleg ustreznega okolja in struktur za vodenje pa potrebujejo še nova znanja, veščine in sposobnosti. Ključen cilj upravnih menedžerjev naj bi bil z lastnim znanjem in skupaj s sodelavci zagotoviti uspešno upravno organizacijo (Blaug in drugi 2006, 12).

Spremenjena vloga visokih javnih uslužbencev, ki jo je izzvala doktrina NJM, je tako predstavila novo menedžersko vlogo, ki si je izborila prostor med političnimi in upravnimi nalogami. Predstavitev močne menedžerske je namreč vloge prispevala k identifikaciji sivega področja aktivnosti, v katerem so politiki in uradniki primorani sodelovati. Slednje predstavlja pot k preobrazbi klasičnega birokrata od rutinskega izvajalca pravnih norm do sooblikovalca in pobudnika konstruktivnih idej in politik ter hkrati detektorja in poznavalca potreb uporabnika. Upravni menedžer naj bi tako združeval temeljne koncepte državne uprave in podjetništva.

Brez dvoma lahko trdimo, da je v državnem in javnem interesu, da vodilni državni uslužbenec postane menedžer v sodobnem smislu upravljanja človeških virov, odločnosti, pravičnosti, interdisciplinarnosti, zavzemanja za racionalnost in učinkovitost, podpiranja novih idej in individualnih pobud, ustvarjanja pozitivnega vzdušja v delovnem kolektivu, zagovarjanja individualne odgovornosti za opravljeno delo, odprtosti, transparentnosti ter neodvisnosti od politike itd.

Pri preučevanju razvoja uslužbenskih sistemov ugotavljamo, da je precej težko narisati zgodovinsko premico, ki bi veljala za vse države. Razvoja javne uprave namreč ne moremo razumeti, ne da bi poznali razvoj države in širjenja javnih nalog znotraj nje, saj se koncept javne uprave razvija v povezavi z idejami države in družbe. Prav tako so pri preučevanju razvoja uslužbenskih sistemov pomembni procesi razmejevanja in razlikovanja med upravo in politiko, položajem in uradom, kolegijskim in uradniškim sistemom ter razlikovanjem med višjimi in nižjimi javnimi uslužbenci. Navsezadnje pa ne smemo pozabiti niti na dejstvo, da je za uspešno delovanje javnih uslužbencev pomembna njihova profesionalizacija ter določena stopnja varnosti položaja.

Ob koncu pregleda ključnih dejstev v razvoju uslužbenskih sistemov lahko zapišemo, da so se prvi sistemi javne uprave razvili v srednjem veku, procesi razmejevanja so se pojavili v poznem 18. stoletju in v prvi polovici 19. stoletja, profesionalizacija in varnost zaposlitve sta prišla v ospredje v drugi polovici 19. stoletja in prvi polovici 20. stoletja, v drugi polovici 20. stoletja pa se je začel vse bolj uveljavljati menedžerski koncept javnega sektorja.

6.2 JAVNI USLUŽBENCI

Sistem javnih uslužbencev predstavlja enega izmed ključnih delov upravnega sistema, saj je odgovoren za uspešno medsebojno sodelovanje med sistemi, interakcijo z okoljem in za uresničevanje zastavljenih ciljev. Predstavlja torej posredovalno institucijo, katere cilj je mobilizacija človeških virov in zagotavljanje javnih dobrin ter storitev znotraj določenega območja (Morgan in Perry 1988, 85). Pri sistemu javnih uslužbencev gre za organizirano strukturo, ki skupaj z avtoriteto ter vzpostavljenimi formalnimi pravili povezuje državno politiko ter specifične upravne organizacije (Bekke in drugi 1996, 2) tako na centralni (raven unitarne oziroma federalne države) kakor tudi na lokalni ravni oblasti (raven lokalne samouprave). Prvič lahko o strokovnem sistemu javnih uslužbencev govorimo po letu 1883, ko so bili s sprejetjem Pendletonove listine⁷⁴ vzpostavljeni temelji za širitev strokovnega

⁷⁴ Pendleton Act (1883): Ključna cilja listine sta bila odstranitev političnega vpliva iz administracije ter zagotovitev najkompetentnejših in strokovno usposobljenih javnih uslužbencev.

sistema javnih uslužbencev, ki so bili sprejeti v delovno razmerje na podlagi svoje strokovne usposobljenosti (merit sistem) in ne na podlagi politične pripadnosti oziroma lojalnosti, ki je bila vse do sprejetja listine ključnega pomena.

Vsi zaposleni v javni upravi morajo biti tako lojalni do svoje legitimno izvoljene politične oblasti ne glede na svoje strankarske oziroma politične preference, hkrati pa morajo predstavljati trajnost, stabilnost in zakonitost ob uresničevanju politike vladajoče vlade, kar pa ne pomeni, da morajo biti do nje tudi popolnoma nekritični (Brezovšek 2000, 269). Sistem javnih uslužbencev predstavlja institucijo vladanja in oblasti, katere glavne značilnosti so stabilnost, stalnost in zanesljivost (Haček 2005a, 73).

V slovenski zakonodaji so kot javni uslužbenci opredeljene vse tiste osebe, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju⁷⁵ (ZJU, 1. čl.). Splošna definicija pa navaja, da so javni uslužbenci tisti, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v javni upravi oziroma v državnih organih in organih lokalnih skupnosti; njihova ključna naloga je opravljanje izvršnih in upravnih nalog, ki se pomembno razlikujejo od opravljanja političnih nalog (Trpin 1996, 397–398). Osebe, ki opravljajo politične funkcije, namreč ne sodijo v skupino javnih uslužbencev, ampak v skupino političnih funkcionarjev.

Bučar (1969, 592) nadalje loči med dvema različnima definicijama javnega uslužbenca, in sicer glede na funkcionalni in organski pomen. Funkcionalna definicija javnega uslužbenca opiše kot osebo, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo; v organskem smislu so javni uslužbenci tiste osebe, ki delujejo za določen organ, njihova dejavnost pa se šteje za dejavnost državnega organa.

Upravna teorija poleg javnega uslužbenca definira še ožji pojem, in sicer pojem državnega uslužbenca (Bekke in drugi 1996, 1–2), s katerim v sodobni upravno-politični znanosti označujemo tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih odobrile nacionalne vlade (Bogdanor 1987, 104). Državni uslužbenec je torej tisti, ki je zaposlen v organih državne uprave, to je na ministrstvu in v organih v sestavi ministrstev ter v upravnih enotah in vladnih službah. Pojem državni uslužbenec se je formalno začel uporabljati že konec 18. stoletja z namenom, da bi v britanski vzhodnoindijski družbi laže razlikovali med civilnim in vojaškim osebjem. Pojem državni uslužbenec se je tako nanašal na vse vladne uslužbence, ki niso bili zaposleni na področju vojske ali sodstva (Drewry in

⁷⁵ “Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti” (ZJU, 1. čl.).

Butcher 1993; Haček 2005a, 46). Na evolucijski lestvici se je pojem državni uslužbenec tako razvil celo pred pojmom javni uslužbenec.

Tako doktrinarne kakor tudi normativne definicije pojma javnega uslužbenca se razlikujejo glede na širino obsega pojma, saj si osebe, ki so zaposlene v upravni organizaciji, po svojem položaju, pristojnostih in nalogah, ki jih opravljajo, med seboj niso enake. Prav zato jih lahko nadalje razvrstimo v posebne kategorije (uradniki na položaju, uradniki, strokovno-tehnični delavci ipd.) (Haček 2001, 41), pri katerih prihaja do normativnega ločevanja med uradniki ter strokovno-tehničnimi javnimi uslužbenci (ZJU, 23. čl.). Sistem javnih uslužbencev namreč ni sestavljen iz homogene skupine javnih uslužbencev, saj se moramo zavedati, da gre za zelo številčno delovno silo z različnimi nalogami (Drewy in Butcher 1993, 23). Na splošno so javni uslužbenci zadolženi za opravljanje vseh nalog, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost, kjer pa je del aparata zadolžen za izvrševanje javnega interesa, del pa za pripravo strokovnih nalog za politično odločanje (Virant 1998, 187). Uradniki so tako zadolženi za opravljanje javnih nalog, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa v imenu osebe v javnem sektorju. Strokovno-tehnični uslužbenci pa medtem opravljajo spremljajoča dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

Do ključnega osnovnega ločevanja med visokimi in drugimi javnimi uslužbenci na osnovi njihovih delovnih obveznosti je prišlo že v drugi polovici 19. stoletja, ko so natančneje razmejili opravljanje zahtevnejših nalog (pomoč pri oblikovanju politik). Od takrat so te naloge opravljali visoki javni uslužbenci (uradniki), rutinske naloge pa so opravljali preostali javni uslužbenci (strokovno-tehnični uslužbenci) (Raadschelders in Rutgers 1996, 80).

Stillman (2010, 173–179) je nato znotraj skupine javnih uslužbencev identificiral več različnih podskupin,⁷⁶ ki delujejo in imajo določen vpliv znotraj uprave; za naše preučevanje so zanimive predvsem tri podskupine:

- *politični funkcionarji*, ki so opredeljeni kot posamezniki, katerih imenovanja na določen položaj so časovno omejena in običajno vezana tudi na politične povezave oziroma strankarsko politiko;

⁷⁶ Poleg zgoraj navedenih treh podskupin javnih uslužbencev navaja še skupini pogodbeno zaposlenih delavcev (modri ovratniki), ki so vezani na določeno področje znotraj uprave in katerih pogodbe so odvisne od dogovora med sindikati in menedžmentom ter tiste pogodbeno zaposlene delavce, katerih pogodbe niso odvisne od sindikalnega posredovanja in ki niso odvisni od pravil znotraj sistema javnih uslužbencev (outsourcing) (Stillman 2010, 173).

- profesionalni karieristi, ki so funkcionalno specializirane skupine osebja. Večinoma zasedajo tiste položaje, ki zahtevajo predhodno strokovno znanje in izobrazbo, gre torej za (karijerne) visoko strokovne upravne položaje; v to skupino lahko uvrstimo *najvišje javne uslužbenke* (upravne menedžerje);
- splošni javni uslužbenci, ki delujejo v skladu s strokovnimi načeli znotraj sistema javnih uslužbencev; značilnosti te skupine so zaposlitev za nedoločen čas in hierarhična vezanost na določen položaj (rank-in-position); v to skupino običajno uvrščamo *uslužbenke, ki zasedajo uradniške položaje –uradnike*.

Vsaka izmed naštetih podskupin tekmuje za moč, hkrati pa znotraj upravnega sistema opravlja različne vloge in izvršuje različne naloge (Stillman 2010). Stillman med drugim opozarja, da meja med naštetimi skupinami ni jasno določljiva, kar pomeni, da so (pod)skupine relativno odprte in prilagodljive na različna organizacijska okolja in situacije (Haček 2009, 40).

6.3 VISOKI JAVNI USLUŽBENCI

Skupina visokih javnih uslužbencev (SCS)⁷⁷ iz karierne perspektive predstavlja najvišji nivo upravne hierarhije. To so uradniki, ki pogosto sodelujejo s politiki in imajo neposreden vpliv na razvoj upravne kulture in etičnih standardov javnih uslužbencev (birokratov), hkrati pa so tudi zagovorniki širšega družbenega interesa. Visoki javni uslužbenci tako predstavljajo uslužbensko elito, ki se na hierarhični lestvici pojavlja neposredno za političnimi funkcionarji in deluje v okolju, kjer se srečuje tako z vladnimi kakor tudi z upravnimi nalogami, kamor med drugim sodijo nadzor nad dostopom do najvišjih upravnih funkcij in njihovim delovanjem, dajanje navodil nižjim uslužbencem ter določanje prioritet v organizaciji (Stillman 2010, 173–179). V nekaterih sistemih (npr. v britanskem) ta ureditev deluje tako, da ima vsako ministrstvo svojega uradniškega vodjo (stalnega sekretarja), ki vodi delo celotnega ministrstva. Drugod pa najvišje uradniške položaje zasedajo vodje posameznih zaokroženih področij znotraj ministrstev (Virant v Šturm 2002, 867).

Ključna vloga, ki jo pripisujemo uradnikom v modernih državah, se pogosto povezuje s tradicionalnimi teorijami birokracije (Page in Wright 2007b, 1), saj naj bi pravo vladanje moderne države našli prav v njenem administrativnem delu (Weber 1918, 825). Birokracije so po strukturi hierarhične organizacije, v katerih ima formalni politični predstojnik pristojnost, da svojim podrejenim izdaja zakonita navodila, najvišji uradniki oziroma najvišji javni

⁷⁷ V tuji literaturi najpogosteje uporabljen izraz Senior Civil Service.

uslužbenci pa imajo avtoriteto nad aparatom, ki vlada moderni državi. Kljub temu da si najvišji javni uslužbenci avtoriteto delijo s političnimi funkcionarji, so jim še vedno podrejeni, hkrati pa predstavljajo ključni vir nasvetov, ki jih nato posredujejo svojim nadrejenim.

V povojnem obdobju je visok družbeni položaj visokih javnih uslužbencev izhajal iz vodilne državne vloge v družbi, vendar je večina prestiža povezanega z zaposlitvijo v javni upravi skozi leta izginila. Biti uslužbenec države je nekoč pomenilo izvrševanje nalog nad in preko strankarskih konfliktov, zdaj pa omenjeni nevtralni status vse bolj izgublja na vrednosti (Pierre 2007, 208). V današnjem času se moderne države vedno bolj odmikajo birokratskemu modelu države in se približujejo bolj fleksibilni ureditvi, ki jo najpogosteje povezujemo z vladovanjem (tj. usmerjanjem in ne vodenjem vlade) (Osborne in Gaebler 1993). Večina vlad v razvijajočih se zahodnih demokracijah se je namreč preoblikovala tako, da visokim javnim uslužbencem (pa tudi drugim strukturam in igralcem družbe) dopuščajo aktivno sodelovanje pri oblikovanju politik (Peters in Savoie 1998).

Montesquieu in Locke tako birokracijo označita za četrto vejo oblasti (Raadschelders 2003, 317), ki se nanaša na majhno skupino posameznikov, tj. najvišjih in visokih javnih uslužbencev (office bearer), ki imajo moč usmerjanja birokracije od znotraj. Razmišljanje o javni upravi kot četrti veji oblasti izhaja predvsem iz sociološkega pristopa h konceptu javne uprave. V birokratski perspektivi je visok javni uslužbenec vedno v drugi vrsti, torej takoj za političnim funkcionarjem. V sociološki perspektivi medtem prepoznamo, da se vloga in vpliv visokih javnih uslužbencev spreminjata s položajem, ki ga zasedajo v organizaciji. Ne nazadnje se je potrebno vprašati o vlogi, ki naj bi jo imeli in tudi o njihovem vplivu na politiko in odločanje. Glede na Webrovo poimenovanje javnega uslužbenca se od visokih javnih uslužbencev še vedno pričakuje, da so racionalni, politično nevtralni ter da delujejo v skladu s pravili. To pomeni, da so vdani profesionalnim standardom, da upoštevajo strokovno in politično realnost življenja ter da so vdani služenju v imenu demokracije (Gawthrop 1998, 130).

Visoki javni uslužbenci naj bi bili torej predstavniki integritete, hkrati pa naj bi bili tudi dinamični, napredni ter inovativni (Raadschelders 2003, 333). Odgovorni so nadrejenemu političnemu funkcionarju, ki od svojih podrejenih pričakuje učinkovitost pri opravljanju nalog ter uspešnost v doseganju ciljev, ki jim jih je zaupal. Visoki javni uslužbenci pri svojem delu sodelujejo tako s političnimi funkcionarji kakor tudi z nižjimi uradniki, njihovi medsebojni odnosi pa morajo temeljiti na zaupanju ter kooperativnem sodelovanju. Visoki javni uslužbenci tako predstavljajo dvoživko, saj morajo dobro poznati tako politično okolje, v katerem deluje njihova uprava, kakor tudi relacije do ministrov in nižjih uradnikov, vlogo

interesnih skupin in skupnosti na splošno; še posebej pomembno pa je, da so do podrobnosti seznanjeni z upravnim okoljem. Neposredno so namreč odgovorni tudi za razvoj javno-upravne kulture ter za varovanje in ščitenje javnih interesov (Randma 2001). Visoki javni uslužbenci znotraj posameznega ministrstva so večino časa globoko vpleteni v proces oblikovanja javnih politik, zaradi česar so še posebej občutljivi prav na politične faktorje. Pri reševanju strokovnih vprašanj se večinoma opirajo na svoje sodelavce; naloge odločanja, organiziranja, vodenja in nadziranja pa so v celoti v njihovi pristojnosti. Dejansko torej predstavljajo vezni člen med upravnim in političnim sistemom, zato je najvišje uradniške položaje težko definirati in jih uvrstiti v eno od obeh področij, saj meja med upravo in politiko ni izrazita (Drewy in Bucher 1993, 21–23; Raadschelders in drugi 2007, 174–176). Visoki javni uslužbenci so po svojem ravnanju in pristojnostih precej podobni političnim funkcionarjem oziroma je njihova politična vloga bolj izražena kot pri nižjih uradnikih. Tudi politika pri svojem delovanju nujno potrebuje takšne javne uslužbence, ki poleg strokovnosti posedujejo tudi ustrezen občutek za politično problematiko. Način izvedbe politične odločitve, ki jo mora javni uslužbenec uresničiti z upravnimi instrumenti, je v največji meri odvisen prav od njegovega pristopa. Če mu določena politična odločitev ustreza, se bo po svojih najboljših močeh potrudil in uporabil vsa zakonita sredstva, da bi jo implementiral. Če s politično odločitvijo ni zadovoljen, pa lahko poišče vse formalno dovoljene proceduralne zaplete, kar med drugim pomeni tudi precejšnje zavlačevanje postopka implementacije (Brejc 2000, 233–236).

Problematika preučevanja visokih javnih uslužbencev pa se ne začne šele pri opredelitvi njihove vloge, ampak že pri razpravi o enotnem poimenovanju omenjene skupine. V tuji literaturi⁷⁸ se za sistem visokih javnih uslužbencev uporabljata predvsem pojma »High Ranking Civil Service (HRCS)« ter »Senior Civil Service (SCS)«. Logično sledi, da se tudi poimenovanje pripadnikov najvišje skupine javnih uslužbencev po posameznih državah razlikuje, in sicer: visoki javni uslužbenci⁷⁹ (Nizozemska), najvišji javni uslužbenci⁸⁰ (Estonija), vodeči državni uslužbenci⁸¹ (Francija in Romunija) in visoki državni uslužbenci⁸² (Velika Britanija). Med vodilnimi strokovnjaki, ki se ukvarjajo s preučevanjem političnih sistemov, tako še ni prišlo do soglasja, kateri termin bi bil najprimernejši za enotno

⁷⁸ Peters in Pierre (2001, 2004); Haligan (2003); Hood in Peters (1994); Aberbach in drugi (1981).

⁷⁹ Angl. *Senior Public Servants*.

⁸⁰ Angl. *Top Public Servants*.

⁸¹ Angl. *High-ranking civil servants*.

⁸² Angl. *Senior Civil Servants*.

poimenovanje omenjene skupine, s katerim bi bilo primerjanje med posameznimi državami poenostavljeno.

Če uporabimo termin »Senior Civil Servants«, lahko pride do zmede, saj se ne da natančno opredeliti, kaj razumemo s pojmom senioriteta; lahko gre namreč za povezavo z leti službovanja, starostjo uslužbenca ali za dolžino karijerne poti.⁸³ Problem se pojavi tudi ob uporabi termina »Top Public Servants«, s katerim zajamemo le najvišji hierarhični nivo javnih uslužbencev, medtem ko je pomanjkljivost pojma »Highest Civil Servant« v tem, da ne vemo natančno, katere hierarhične ravni vključuje (Kuperus in Rode 2008, 3). Za potrebe disertacije bomo v slovenski terminologiji v okviru skupine visokih javnih uslužbencev ločevali med upravnimi menedžerji,⁸⁴ ki predstavljajo najvišji hierarhični nivo javnih uslužbencev (2. raven vodenja) ter med ostalimi visokimi javnimi uslužbenci (3. raven vodenja),⁸⁵ ki na podlagi slovenske zakonodaje zasedajo vodstvene položaje, za katere ni predviden poseben postopek izbire s strani uradniškega sveta, prav tako pa položajev ne zasedajo za časovno omejen mandat.

Kar se tiče tuje literature, smo bili pri prevajanju pozorni predvsem na kontekst, v katerem se pojavlja termin *Senior Civil Service* ter na ostale že omenjene termine, ki natančneje določajo hierarhični nivo javnih uslužbencev. V nadaljevanju smo tako predvsem pri teoretskih opredelitvah uporabili širši izraz visoki javni uslužbenci; kjer smo želeli izrecno poudariti le najvišji hierarhični nivo uradnikov, pa smo uporabili izraz najvišji javni uslužbenci.

V večini evropskih držav obstaja težnja po formalni opredelitvi skupine visokih javnih uslužbencev, saj so jim dodeljeni poseben status, posebni pogoji rekrutacije, pa tudi plačilo. Vse več pozornosti se namenja tudi njihovi usposobljenosti in znanju, ki se preverjata tako pri vstopu v uradniško službo kakor tudi ob vsakoletnih evalvacijah.

Predvsem v državah, kjer želijo delovanje javnega sektorja približati zasebnemu sektorju, pogosteje naletimo na posebne pogoje za visoke javne uslužbence (Kuperus in Rode 2008, 7). Omenjena skupina predstavlja vmesno področje med politiko oziroma vlado na eni strani in javno upravo na drugi strani. Odnos med politiko in upravo tako pogosto predstavlja subjekt nestrpnosti, zato se od sistema visokih javnih uslužbencev pričakuje, da bo predan interesom

⁸³ V disertaciji smo pojem senioriteta uporabljali v povezavi z dolžino karijerne poti v javni/državni upravi.

⁸⁴ Kot najustreznejši angleški prevod za skupino slovenskih upravnih menedžerjev predlagamo izraz *Administrative Managers* (Nahtigal in Haček 2013) iz katerega je razvidna predvsem njihova formalno opredeljena vloga v upravno-političnem sistemu; dopuščamo pa tudi možnost uporabe termina *Top Civil Servants*, ki jasno prikazuje hierarhični položaj v sistemu javnih uslužbencev.

⁸⁵ Prvo raven predstavljajo politični funkcionarji.

države kot take in da bo sledil zakonom vlade in ne interesom posamezne trenutno vladajoče oblasti.

Skupina visokih javnih uslužbencev naj bi bila odgovorna za primerno implementacijo pravnih instrumentov, političnih strategij in rešitev ter za skladnost, učinkovitost in primernost vseh vladnih aktivnosti (OECD 2008). Kompleksnost, ki jo prinašajo internacionalizem političnih vprašanj in nove naloge, ki jih opravljajo visoki javni uslužbenci, so skupaj s pospeševanjem mobilnosti na vrhu uprave prepoznani kot pomembni vzroki za oblikovanje enotnega in profesionalnega sistema visokih javnih uslužbencev (Hondenghem in Vandermuelen 2000), katerega cilj je med drugim tudi vzpostavitev skupne identitete ter promocija ključnih vrednot. Enoten sistem naj bi prav tako pripomogel k nevtralnemu, a kljub temu politično občutljivemu svetovanju ministrom, hkrati pa bi omogočil stabilnost na najvišjih upravnih nivojih vlade. Enega izmed ključnih ciljev njegove vzpostavitve naj bi namreč predstavljalo prav preprečevanje patronaže ter zagotavljanje obstoja profesionalne in politično nevtralne uprave, ki je odgovorna za nemoteno implementacijo vladnih reform in zakonov.

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj predlaga, da bi sistem visokih javnih uslužbencev⁸⁶ opredelili kot strukturiran uslužbenski sistem najvišjih nepolitičnih menedžerskih položajev v javni upravi, ki jih oblast lahko formalno ali neformalno prepozna. Sistem najvišjih javnih uslužbencev naj bi se uvrščal v tipični karierni sistem, upravljan skozi primerne osrednje institucije in postopke, s čimer naj bi zagotavljal stabilnost in strokovnost, prav tako pa bi omogočal nujno fleksibilnost (OECD 2008).

Definicijo OECD študija EIPA⁸⁷ dopolni še s funkcijami, ki naj bi jih opravljali visoki javni uslužbenci, pri katerih ne smemo pozabiti na dajanje političnih nasvetov ter sposobnosti opravljanja operativnih in poslovno-upravnih storitev (Kuperus in Rode 2008, 4). Iz dane definicije lahko povzamemo, da visoki javni uslužbenci ne delujejo le na področju uprave, ampak del njihovih nalog delno posega tudi na politično področje oziroma področje oblikovanja politik. Njihov položaj se tako v večini sodobnih demokratičnih držav razlikuje od položaja drugih javnih uslužbencev; najpogosteje poudarjene razlike pa se kažejo v (ibidem, 5):

- različnem postopku izbire in strožjih pogojih za najvišja uslužbenska mesta v primerjavi s postopki izbire drugih javnih uslužbencev;

⁸⁶ SCS – Senior Civil Service.

⁸⁷ European Institute of Public Administration.

- posebnem preverjanju znanja in/ali dodatnem usposabljanju pred vstopom na najvišje uslužbenske položaje;
- različnem zaposlitvenem sistemu (karierni, pozicijski) glede na druge javne uslužbenke;
- v trajanju mandata visokih javnih uslužbencev glede na druge javne uslužbenke (običajno gre za časovno omejeno obdobje imenovanja);
- posebnih oblikah podpore za visoke javne uslužbenke (posebni programi usposabljanja in izobraževanja ipd.);
- posebnih ugodnostih (plačilo, delovni čas, dopusti ipd.) in
- različnem sistemu napredovanja.

6.4 POSTOPKI IZBIRE IN ZAPOSLOTVENI SISTEMI VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

6.4.1 Postopek izbire visokih javnih uslužbencev

Ključen pogoj za oblikovanje neodvisnega sistema javnih uslužbencev je način njihove izbire, ki temelji na kriteriju strokovnosti in sposobnosti (merit sistem) in ne na podlagi političnih kriterijev (patronažni oziroma spoils sistem), ki so v preteklosti predstavljali stalno prakso.

V zgodnjem obdobju Združenih držav Amerike se je kot prvi uveljavil patronažni sistem, ki je dovoljeval politično kadrovanje v javni upravi, kar pa je prineslo kar nekaj negativnih posledic. Precej se je razširila politična korupcija, hkrati pa sta se zmanjšali tudi učinkovitost in strokovnost upravnega dela, saj so najvišja upravna mesta zasedali ljudje s pomanjkljivim strokovnim znanjem. Kljub temu je predsednik Jackson⁸⁸ še vedno zagovarjal obstoječi patronažni sistem in kratkotrajno zaposlovanje z argumentom, da naj bi prav rotacija v pisarnah omejila in onemogočila zlorabe s strani stalno zaposlenih. Tako naj ne bi več prihajalo do škodljivih vplivov na izvajanje dolžnosti, hkrati pa je bila možnost služenja državi ponujena širši skupini ljudi (Rowat 1988, 405). Učinkovitost oblasti je bila tako bolj ali manj odvisna od značilnosti in sposobnosti ljudi, ki so odločali o imenovanjih, in ne od načina selekcije (Sayre 1965, 30).

Patronažni sistem je bil v veljavi približno šestdeset let, nato pa se je začel soočati z vedno večjimi kritikami glede neustrezne politike kadrovanja.

Prvi resnejši premik je bil storjen v Veliki Britaniji, kjer so leta 1854 s poročilom »Northcote-Trevelyan« osnovali ogrodje sprememb kadrovanja v javni upravi, ki naj bi odpravilo patronažo, nepotizem in korupcijo. Poročilo je patronažo v upravi označilo za enega izmed

⁸⁸ Andrew Jackson je bil sedmi predsednik Združenih držav Amerike, in sicer v letih 1829–1837.

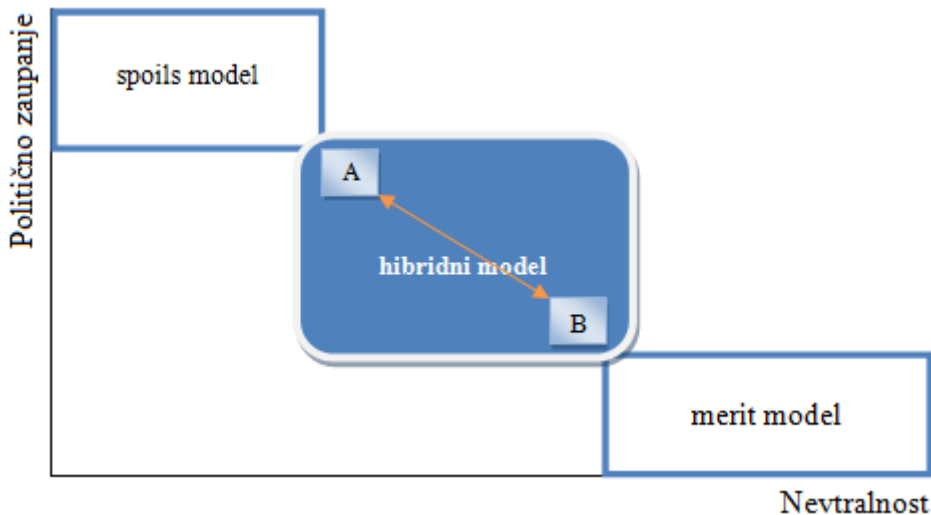
ključnih razlogov neuspešnosti in slabega ugleda v javnosti, saj je pretirano plenjenje vrha državne uprave spodbujalo neprofesionalnost, političnost in klientelizem. Največji problem pa se je kazal v tem, da se patronažni sistem ni zaustavil zgolj pri vrhu državne uprave, ampak je posegal tudi bistveno globlje, in sicer v strukturo državne, pa tudi širše javne uprave (Bugarič 2004, 15). V Združenih državah Amerike so s ciljem, da bi profesionalizirali javno upravo, objavili Pendeltonovo listino (1883), ki naj bi s sistemom zaposlovanja javnih uslužbencev na podlagi njihovih sposobnosti (merit sistem) dokončno nadomestila do tedaj uveljavljen sistem zaposlovanja javnih uslužbencev na podlagi političnih meril (Ferraz 2009, 58). Temeljni cilj merit sistema naj bi bil odstranitev političnega vpliva administracije in zagotovitev strokovno usposobljenih javnih uslužbencev, ki naj bi predstavljali trajnost zaposlitve ter kontinuirano delovanje upravnega sistema (Haček 2001, 43). Klasičnemu primeru neodvisne, strokovne in politično nevtralne uprave, kjer selekcija poteka skoraj izključno na podlagi znanja in sposobnosti javnih uslužbencev, se najbolj približa britanski model, vendar ga v praksi strokovnjaki vseeno pogosteje uvrščajo v hibridni kot pa v merit sistem, saj je dokončna odločitev o izbiri visokih javnih uslužbencev navsezadnje še vedno precej politična (Ferraz 2009, 65).

Prav politika kadrovanja je predstavljala jedro reform državne uprave, ki so se v zadnjih letih dogajale v postkomunističnih državah; njeno osnovo je predstavljalo uvajanje načel meritokratskega rekrutiranja ljudi v državno upravo. Med slednje sodijo posebni javni razpisi z natančno predpisanimi pogoji, ki naj bi jih kandidati za določen položaj izpolnjevali, ter neodvisne natečajne komisije, ki ne presojujejo političnih vezi prijavljenih kandidatov, ampak le njihovo kakovost in strokovno usposobljenost. Pomemben element pa med drugim predstavlja tudi izpopolnjevanje in usposabljanje najvišjih javnih uslužbencev (Mountfield 2005, 41; Bugarič 2006, 1262). Kljub temu se je z omenjenimi reformami državne uprave izvršila le delna depolitizacija odločanja o najvišjih upravnih kadrih, saj ima v večini evropskih držav ključno besedo pri izbiri še vedno politični funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. Glede na vse reforme, ki so jih prestale države, lahko potrdimo, da je večina demokratičnih držav v svoje zakone uvedla pravilo, da se javne uslužbenke imenuje na podlagi njihovih sposobnosti in ne na podlagi političnih preferenc, kljub temu pa dopuščajo, da o končni odločitvi še vedno odloča politični funkcionar.

Kar se tiče imenovanj najvišjih javnih uslužbencev, lahko najpogosteje govorimo o hibridnem menedžerskem modelu, ki združuje selekcijske kriterije tako na osnovi merit kot tudi spoils sistema (glej slika 6.2). Kot takšen predstavlja idealni sistem, saj sta v njem zbrana moč tako

meritokratskih kot tudi politiziranih sistemov (Aberbach in Rockman 1988, 1; Peters 1988;), v katerem sta prisotni obe temeljni vrednoti, in sicer nevtralnost ter politično zaupanje.

Slika 6.2: Modeli izbire javnih uslužbencev



Vir: Prirejeno po Ferraz (2009, 60).

6.4.2 Zaposlitveni sistem (karierni in pozicijski sistem) visokih javnih uslužbencev

Večina držav se strinja, da je sistem zaposlovanja na podlagi strokovnosti in sposobnosti najprimernejši način zaposlovanja, čeprav v praksi najpogosteje govorimo o hibridnem sistemu, v katerem so združeni posamezni elementi kariernega in pozicijskega sistema. Še vedno pa ostaja vprašanje, do katerega obsega je možno kombinirati prednosti obeh sistemov in kateri elementi se med seboj izključujejo.

Karierni sistem

Karierni sistemi, ki so temeljili na Webrovem idealnem modelu birokracije in so bili v večini evropskih držav prisotni vse od 19. stoletja, so predpostavljali, da javni uslužbenci predstavljajo poklic, za katerega se zahtevajo posebne kvalifikacije in sposobnosti in od katerega se pričakuje, da podpira posebne vrednote. Javni uslužbenci naj bi tako poznali različne discipline, posedovali ogromno tehnokratskega znanja, hkrati pa naj bi bili med drugim tudi politično občutljivi. Tradicionalni model javne uprave tako vztraja, da naj bi bila edina prava pot do kvalitetne javne uprave razvoj zaprtega kariernega sistema, ki bi moral biti jasno ločen od ostalih karier (Leemans 1987, 64; Bossaert in drugi 2001; Randma 2001, 24).

Karierni sistem temelji na posebnih izobraževalnih institucijah,⁸⁹ na katerih naj bi se šolali bodoči javni uslužbenci; pridobljena diploma pa naj bi predstavljala pogoj za vstop v uslužbeno razmerje. Posameznik v javno upravo namreč vstopi na podlagi formalnega postopka izbire že na začetku svoje karierne poti; vstop v sistem pa je možen le na najnižjih vstopnih delovnih mestih. Ko uradnik postane del javnega sektorja, je glede na njegove sposobnosti zakonsko določeno tudi njegovo napredovanje, ki je običajno odvisno od njegove delovne dobe.

Senioriteta in zasluge sta dva dominantna formalna kriterija za napredovanje v kariernem sistemu, čeprav naj bi med njima vseeno še vedno prevladovala prva, še posebej na najvišjih delovnih mestih. Senioriteta je namreč opredeljena kot enostaven faktor, ki ga lahko uporabimo kot objektivni kriterij za napredovanje (Randma 2001, 28), pri njem pa se posamezniki ne počutijo, da bi bili kakor koli nepravilno obravnavani. Prav tako karierni sistem ločuje med nazivi in položaji, zato poznamo dve piramidi, in sicer piramido uradniških nazivov in piramido uradniških mest (ibidem, 23).

Karierni sistem velja za precej centraliziranega, togega in nefleksibilnega, saj poudarja senioriteto in jasno ter stabilno hierarhijo kot sredstvo za vzdrževanje predvidljivih kariernih poti in plačil. Večina uslužbencev od kariernega sistema tako pričakuje zagotovitev, da bodo preostali del svoje poklicne poti ostali pri istem delodajalcu, kjer bodo imeli stalno zaposlitev ter uživali visok socialni status. Kljub temu pa velja, da je mogoča mobilnost znotraj uprave tako vertikalno kot horizontalno. Mobilnost naj bi širila razgledanost javnih uslužbencev na javno upravo kot celoto, s čimer naj bi se zmanjšalo tveganje za ozke sektorske oziroma oddelčne poglede. Prav tako pa vzpodbuja tudi pripravljenost in zmožnost koordiniranja oziroma povezovanja politik, ki predstavlja sredstvo v rokah visokih javnih uslužbencev (OECD 2003, 4). Pomembne elemente kariernega sistema predstavljajo še trajnost in varnost zaposlitve, ki naj bi delovala predvsem z motivacijske strani, da bi ljudje ostali v upravi; možnost napredovanja, interni natečaji ter sistem izobraževanja in usposabljanja (Haček in Bačlija 2007, 147). Slednji naj bi bil sestavljen tako, da javni uslužbenec pridobiva tista znanja, ki so potrebna za kakovostno delo v upravi. Ključna prednost kariernega sistema je v tem, da temeljito izkorišča kadrovske kapacitete znotraj uprave, saj lahko posamezniki načrtujejo svoj osebni strokovni razvoj in napredovanja, ki so zakonsko urejena ter se tako

⁸⁹ Bugarič (2006, 1260) ugotavlja, da v Sloveniji nimamo ustrezne institucije, ki bi zagotavljala primerno izobraževanje za kadre v državni upravi. Pretekle reforme so se po njegovem mnenju preveč ukvarjale z novimi predpisi, premalo pozornosti pa je bilo posvečene usposobljenosti kadrov v državni upravi. Kljub temu lahko omenimo nekaj fakultet, ki svojim študentom ponujajo potrebna znanja, ki jih potrebujejo za delo v javni upravi (npr. Fakulteta za upravo, Fakulteta za družbene vede, Pravna fakulteta, Fakulteta za evropske in državne študije,...).

preko postopne kariere oblikujejo v profil upravnega strokovnjaka oziroma visokega javnega uslužbenca.

Slabost kariernega sistema se pokaže predvsem takrat, ko znotraj skupine javnih uslužbencev ni mogoče najti ustrezno kompetentne osebe, ki bi lahko zasedla določen visoki upravni položaj.⁹⁰ Šibkost kariernega sistema tako predstavlja pomanjkanje kompetentnih oseb, primernih za najvišje upravne položaje, hkrati pa mu preti nevarnost, da bi najvišji javni uslužbenci postali del t.i. zaprtega kluba in postali oddaljeni od širše družbe in interesov, ki naj bi jim morali služiti (OECD 2003, 4). Da bi karierni sistem odigral pomembno vlogo, mora biti organizacija dovolj velika, da lahko za posamezen položaj zagotovi ustrezno število sposobnih kandidatov, kajti karierni sistem ne dopušča možnosti zaposlovanja zunanjih kandidatov. Karierni sistem je tako uspešen le v relativno velikih sistemih ali organizacijah, ki si lahko privoščijo zadostno število stopenj za napredovanje. Prav tako je v kariernih sistemih poudarjena zahteva po visoki stopnji stabilnosti ter standardizacije v strukturi in na posameznih delovnih mestih, s čimer so lahko karierni premiki predvideni precej vnaprej. Stalna mesta in položaji naredijo sistem precej bolj transparenten; hkrati pa izključujejo fleksibilno kreiranje novih položajev ali prestrukturiranje obstoječih. Karierni sistemi v Evropi, pa tudi drugje, so v zatonu, kljub temu pa nekatere države še vedno vztrajajo pri takšni ureditvi (Belgija, Francija,⁹¹ Nemčija in Španija) (Auer in drugi 1996; Bossaert in drugi 2001).

Pozicijski sistem

Pozicijski sistem je običajno prisoten v državah, ki nimajo sprejetega posebnega uslužbenskega prava, zato je položaj javnih uslužbencev urejen s splošnim delovnim pravom (Virant 1998, 2004; Bekke in Van der Meer 2000; Adomonis 2008). Prav tako ne pozna klasifikacije nazivov, ampak le klasifikacijo uradniških položajev. V primerjavi s kariernim sistemom je tu mogoč vstop v javno upravo na kateri koli stopnji, prav tako pa je pozicijski sistem bolj odprt in omogoča izkoriščanje kadrovskega virov tudi iz zasebnega sektorja, kar je še posebej primerno za sistem najvišjih javnih uslužbencev, ki ga morajo sestavljati visoko kompetentne osebe. Javnim uslužbencem v pozicijskem sistemu trajna zaposlitev ni zagotovljena, saj so zaposlitveni pogoji precej podobni tistim v zasebnem sektorju. Pozicijski

⁹⁰ Slednje se pogosto rešuje z uslužbenci, ki so na najvišje položaje imenovani na podlagi običajno časovno omejenih pogodb.

⁹¹ Francoski uslužbenški sistem je tipični karierni sistem, razdeljen na korpuse. Javni uslužbenec je na začetku svoje kariere rekrutiran v določeni korpus (Corps), v katerem ostane skozi celotno kariero. Najvišji korpusi (Grand Corps) predstavljajo najprestižnejše korpuse, katerih člani imajo možnost imenovanja na najvišja uradniška delovna mesta (Van den Wall Bake 1998).

sistem poudarja enakost možnosti za vstop v uslužbenko razmerje, saj se želi izogniti elitizmu kariernih poti, ki bi bile ločene od ostalih. Če ustreznega profila uradnika ni mogoče rekrutirati iz državne uprave, se lahko preko javnega natečaja v svoje vrste privabi tudi strokovnjake iz zasebnega sektorja. Prav tako ni izoblikovan poseben sistem napredovanja, kar za visoke javne uslužbenke niti ne predstavlja takšnega problema, saj je napredovanje na najvišjih mestih precej omejeno.

Nekatere izmed ključnih slabosti pozicijskega sistema, na katere je potrebno opozoriti, so prevelika pretočnost zunanjih sodelavcev, izgubljanje kontinuitete in trdnosti sistema javne uprave ter večje tveganje imenovanj in napredovanj, ki niso nujno opravljena na podlagi načela strokovnosti in sposobnosti (OECD 2003, 5), kljub temu da tudi pozicijski sistem poudarja nevtralnost in neodvisnost od politike.

Države s pozicijskim sistemom se ukvarjajo predvsem z razvojem sistema najvišjih javnih uslužbencev, v katerem naj bi bil ključni poudarek na horizontalni mobilnosti. Vertikalna mobilnost na najvišjih položajih je namreč precej omejena. Programi horizontalne mobilnosti naj bi zato pripomogli k razvoju boljše kooperacije in k promociji skupne javne kulture ter prilagoditvi naprednih funkcij in zahtevam menedžmenta (Randma 2001, 37).

Pozicijski sistemi v primerjavi s kariernimi sistemi omogočajo precej več fleksibilnosti v organizacijski strukturi, prav tako pa imajo tudi bolj sploščeno organizacijsko hierarhijo in so precej bolj decentralizirani (Auer in drugi 1996, 129–130; OECD 2003, 4). Vsekakor je v pozicijskem sistemu opaziti tudi več poudarka na kriterijih strokovnosti in kakovosti kot pa na senioriteti, kar predvsem mlajšim strokovnjakom omogoča hitrejše napredovanje, saj lahko svoje znanje in sposobnosti uporabijo na zahtevnejših delovnih mestih.

Tabela 6.1: Obstoječi zaposlitveni sistemi javnih uslužbencev v evropskih državah

KARIERNI SISTEM	HIBRIDNI SISTEM	POZICIJSKI SISTEM
Avstrija, Belgija, Ciper, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irska, Luksemburg, Portugalska, Romunija, Španija	Bolgarija, Italija, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška, Slovenija	Češka, Danska, Estonija, Finska, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija

Vir: Kuperus in Rode (2008, 9).

Podatki z zgornje tabele 6.1 veljajo za splošni sistem javnih uslužbencev; način zaposlovanja in karierni razvoj za visoke javne uslužbenke se, kot bomo videli v nadaljevanju, lahko razlikuje. Določene evropske države (Belgija, Ciper, Madžarska, Irska, Portugalska,

Romunija, Španija, Italija in Malta) namreč stremijo k vzpostavitvi drugačnih sistemov za najvišje javne uslužbenke, s katerimi si želijo zagotoviti bolj izkušeno in učinkovito menedžersko osebje.

Države s prevladujočim kariernim sistemom, ki želijo profesionalizirati svojo skupino visokih javnih uslužbencev, se vse bolj nagibajo v smer pozicijskega sistema, s čimer želijo razširiti izbor kandidatov na osnovi strokovnosti in usposobljenosti tudi izven javnega sektorja ter uzakoniti časovno omejene mandate za najvišje uradniške položaje. Države s pozicijskim sistemom pa se kariernemu sistemu želijo približati do te mere, da bi lahko svojim najboljšim visokim javnim uslužbencem do neke stopnje zagotovile karierno pot in okrepile korporativno identiteto skupine.

Nove metode selekcije vse bolj nakazujejo trend, ki se giblje proti bolj odprtemu rekrutacijskemu procesu za najvišje položaje, zato večina držav uporablja oziroma stremi k uporabi hibridnega sistema (Adomonis 2008, 7; Kuperus in Rode 2008, 10), v katerem se karierni in pozicijski elementi med seboj prepletajo:

- izbira najvišjih javnih uslužbencev ne temelji več toliko na trajanju zaposlitve,
- imenovanja za določen čas,
- ocenjevanje uspešnosti,
- notranji in zunanji kandidati,
- mobilnost med javnimi organizacijami in med javnimi in zasebnimi organizacijami,
- izbira kandidatov v skladu z njihovimi menedžerskimi veščinami in izkušnjami,
- pripravljenost pritegniti ali obdržati obetajoče kandidate s tem, da se jim ponudi karierna pot,
- (notranje) usposabljanje, kjer je poudarek predvsem na vodstvenih kompetencah, z namenom povečanja korporativne identitete visokih javnih uslužbencev.

Določene evropske države imajo tako za visoke javne uslužbenke že vzpostavljene drugačne sisteme, s katerimi si želijo zagotoviti bolj izkušeno in učinkovito menedžersko osebje, nekatere države pa k temu šele stremijo. Madžarska (glej tabelo 6.2) se s svojimi zakonskimi spremembami vse bolj premika k hibridnemu oziroma proti pozicijskemu sistemu, saj so visoki javni uslužbenci rekrutirani zgolj na podlagi menedžerskih sposobnosti in ne potrebujejo predhodnih izkušenj iz javne uprave (Kuperus in Rode 2008, 9). Na Nizozemskem in Poljskem pa so v svoj pozicijski sistem dodali nekatere karierne elemente, saj so začeli uvajati program, ki mlade, akademsko izobražene ljudi vzpodbuja, da začnejo svojo kariero v javni upravi s ciljem, da postanejo visoki javni uslužbenci. Prav tako je v

primeru prostega delovnega mesta za visok uradniški položaj urad zadolžen, da naredi ožji izbor kandidatov med obstoječimi višjimi uradniki, ki jim je bilo obljubljeno napredovanje v karieri. Poljska uporablja sistem »bazena« osebja, ki ga sestavljajo le najboljši kandidati in iz katerega izberejo ustreznega kandidata, ko se določen položaj izprazni. S takšnim predpisom je tako najbolj perspektivnim javnim uslužbencem zagotovljena oziroma omogočena nadaljnja kariera na najvišjih uradniških položajih (ibidem, 10).

Tabela 6.2: Zaposlitvene težnje (smerni, stremljenji) za skupino visokih javnih uslužbencev

	KARIERNI SISTEM	HIBRIDNI SISTEM	POZICIJSKI SISTEM
Splošno veljavni sistem	Francija, Nemčija, Grčija, Luksemburg	Bolgarija, Latvija, Slovaška, Slovenija, Litva	Češka, Danska, Estonija, Finska, Švedska, Velika Britanija
Težnje premika po spremembi sistema za skupino visokih javnih uslužbencev	Avstrija, Belgija, Portugalska →	Italija, Malta →	← Nizozemska
	Irska, Romunija, Španija →	← Poljska	
	Ciper →	→ Ciper	
	Madžarska →	→ Madžarska	

Vir: Kuperus in Rode (2008, 10).

Tudi v Sloveniji je v uporabi hibridni sistem (prepletanje kariernih in pozicijskih elementov), saj naj bi povsem zaprt (karierni) sistem zaradi majhnosti države in omejenih človeških virov pomenil zavoro pri razvoju uprave (Virant 2004). Strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi ZJU, so menili, da bi s sprejemom togega kariernega sistema upočasnili razvoj in modernizacijo uprave, zato so se odločili, da bodo osnovni karierni sistem dopolnili z nekaterimi elementi pozicijskega sistema. Ti elementi so pomembni predvsem za najvišjo skupino javnih uslužbencev (upravne menedžerje), ki jo morajo predstavljati visoko kompetentne osebe. Pozicijski sistem je namreč bolj odprt in omogoča izkoriščanje kadrovskega virov tudi iz zasebnega sektorja, s čimer se nabor kompetentnih in visoko usposobljenih ljudi precej razširi. Zahteva po javnem natečaju sicer ne prejudicira izbire zaposlitvenega sistema, čeprav lahko za skupino najvišjih javnih uslužbencev trdimo, da v njej prevladuje element pozicijskega sistema – posebni javni natečaj, kjer notranji kandidati nimajo prednosti pred zunanji, kot je to pri ostalih razpisih za prosto delovno mesto in kjer

je določena varovalka, s katero je omogočeno predhodno preverjanje notranjih potencialov v organih državne uprave – interna premestitev. Prevlada elementov pozicijskega sistema pri skupini upravnih menedžerjev se delno kaže tudi v neizoblikovanem sistemu napredovanja, saj je napredovanje na najvišjih mestih precej omejeno. Na podlagi letnih ocen lahko upravni menedžerji med mandatom napredujejo v višji naziv v skladu z uredbo o napredovanju uradnikov v višji naziv, v višji plačni razred pa med mandatom ne morejo napredovati, ampak se v skladu z Uredbo o napredovanju v višji plačni razred te ocene upoštevajo pri določitvi plače uradniku po prenehanju mandata.⁹²

Čeprav Slovenijo uvrščamo med t.i. hibridne sisteme, moramo opozoriti na nekatere elemente, ki niso bili ustrezno implementirani. Ključna slabost prisotnosti nekaterih elementov pozicijskega sistema, ki je precej opazna ravno pri položajih upravnih menedžerjev, je velika pretočnost oziroma odliv sodelavcev ter izgubljanje kontinuitete in trdnosti sistema javne uprave, saj so pogodbe sklenjene za določen čas (mandatno dobo 5 let), hkrati pa se še nikoli ni uspela vzpostaviti uslužbenska elita, ki bi bila neodvisna od političnega vpliva.

Prav tako bi bilo smotrno razmisliti o uvedbi posebnih elementov kariernega sistema,⁹³ ki naj bi veljali za skupino visokih javnih uslužbencev in s katerimi bi lahko motivirali sposobne posameznike za vstop v uradniško službo ter s katerimi bi se izoblikovala uslužbenska elita. Tu mislimo predvsem na element ustreznega (materialnega) finančnega nagrajevanja delovne uspešnosti skupine upravnih menedžerjev ter na zagotovitev določene stopnje varnosti zaposlitve. Prav tako bi bilo smiselno vzpostaviti seznam upravnih menedžerjev, ki so se v času opravljanja službe na najvišjih položajih izjemno izkazali ter bili s strani svojega vodje, podrejenih, pa tudi na podlagi zunanje evalvacije strokovnjakov odlično ocenjeni. Na omenjenem seznamu bi lahko našli potencialne kandidate za zasedbo najvišjih položajev. Tako državna uprava ne bi izgubila sposobnega kadra, ki bi se po končani karieri v javni upravi znova preselil nazaj v zasebni sektor. Pri tem bi osebe, ki jih nadrejeni (morebiti tudi iz političnih vzrokov) ne bi želel ponovno imenovati, še vedno imele možnost, da svojo strokovno usposobljenost dokažejo na drugih najvišjih položajnih mestih, s čimer bi se vzpostavila identifikacija potencialnih vodij za najvišje uslužbenske položaje. Kljub temu pa

⁹² Seveda to velja le za tiste uradnike, ki so pred imenovanjem na najvišje položajno uradniško delovno mesto imeli sklenjeno delovno razmerje pri RS za nedoločen čas.

⁹³ Elementi kariernega sistema v novi ureditvi po ZJU, ki na splošno veljajo za vse javne uslužbence, so: ločitev delovnih mest in položajev, možnost napredovanja na delovnem mestu, interni natečaj ter sistem usposabljanja in izpopolnjevanja, ki je sestavljen tako, da javni uslužbenec pridobi le tista znanja, ki so potrebna za kakovostno delo v upravi. Sistem ZJU omogoča vstop v upravo od zunaj (značilnost pozicijskega sistema), vendar postavlja določene varovalke s tem, ko omogoča, da se predhodno preveri notranje potenciale v organih državne uprave. Element kariernega sistema predstavlja tudi letni razgovor vodij z zaposlenimi.

bi še vedno morale veljati načelo javnega natečaja, na katerega bi se lahko prijavljali tudi ostali zainteresirani kandidati. S tem bi uslužbenki sistem postal tudi bolj stabilen, saj bi bila oseba, ki bi prišla na vodstveno delovno mesto, strokovno usposobljena in ne bi potrebovala nekaj mesecev, da bi se seznanila s postopkom delovanja javne uprave ter načinom dela v ministrstvih oziroma organih v sestavi vlade. Prav tako bi se zmanjšali stroški državne uprave, ki se pojavljajo v zvezi z obveznimi usposabljanji, na katerih naj bi najvišji javni uslužbenci pridobili funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov. Pomemben element kariernega sistema je do nedavnega predstavljal tudi državni izpit iz javne uprave, ki pa je bil z novelo ZJU leta 2008 ukinjen. Namesto njega so predpisali obvezno usposabljanje v naziv, kar pa je poročilo OECD-SIGMA o trajnosti reformnih procesov uslužbenkih sistemov v Vzhodni in Srednji Evropi po vstopu v Evropsko unijo (2009) označilo za trajni odmik od evropskih upravnih standardov. Ministrstvo za javno upravo je kot odgovor na poročilo OECD v svoji strategiji izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010–2015 zapisalo, da bo pripravilo izhodišča za določene spremembe uslužbenkega sistema. Še posebej je poudarilo, da bo zaposlovanje v prihodnjih letih precej bolj restriktivno in ciljno usmerjeno ter bo temeljilo na načelu zaposlovanja najboljših možnih kandidatov. V ta namen naj bi se zaostri tudi pogoji in merila zaposlovanja ter preverjanje strokovne usposobljenosti. Omenjeno se je v letu 2011 tudi že uresničilo, saj so začeli veljati novi standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi.

6.4.3 Vrste sistemov visokih javnih uslužbencev glede na izobrazbo

Poleg kariernega in pozicijskega sistema, ki ju opredelimo na podlagi značilnosti rekrutacije javnih uslužbencev, lahko sisteme visokih javnih uslužbencev med seboj ločujemo tudi glede na prevladujočo izobrazbo uradnikov, ki sestavljajo omenjeno skupino.

Prvi je profesionalno-strokovni karierni sistem, v katerem javni uslužbenci pripadajo specifični skupini (korpusu), ki se ji lahko pridružijo po končanem specializiranem šolanju.⁹⁴

Drugi sistem pa predstavlja splošni (generalistični) karierni sistem, ki ga sestavljajo javni uslužbenci s splošnim in ne specializiranim znanjem.

Medtem ko je tehnokratska perspektiva, ki se je razvila okoli 1960, podcenjevala generalistično profesionalizacijo javne uprave in kritizirala generaliste, ki naj ne bi imeli nikakršnih znanj in veščin, je bilo v tradicionalnem modelu Velike Britanije ravno nasprotno, saj so generalisti predstavljali ideal profesionalne javne uprave.

⁹⁴ Tipičen primer predstavljata francoski šoli Ecole Nationale d'Administration in Ecole Polytechnique.

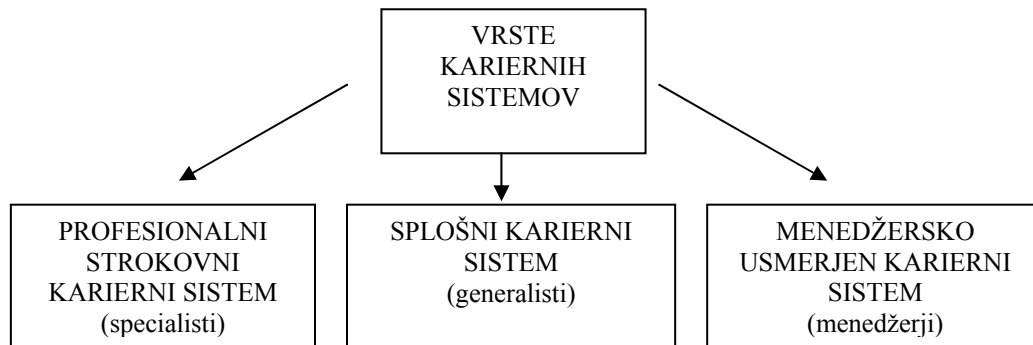
Odnos med generalisti in specialisti predstavlja pomembno temo v raziskovanju karier v javni upravi, saj določa tip posameznikov, ki se rekrutirajo v sistem,⁹⁵ izobrazbene pogoje za izbiro, način notranjega usposabljanja in stopnjo mobilnosti znotraj sistema (Randma 2001, 38). Generalisti so tako običajno rekrutirani zaradi svojega splošnega znanja in kompetenc, specialisti pa zaradi svojih kvalifikacij za točno določeno mesto, za katerega kandidirajo. Kljub vedno večjemu poudarjanju pomembnosti specialistov v javni upravi, so le-ti tudi pogosta tarča kritik. Nekateri strokovnjaki so namreč opozarjali, da zelo specializirana javna uprava deluje v okviru svojih ožjih interesov in ne v okviru javnega interesa, kar predstavlja njen ključni cilj. Specialisti naj bi tako imeli težave predvsem pri prevzemanju širšega pogleda na potrebe javne uprave kot celote (ibidem, 39), prav tako pa naj bi imeli manj kariernih možnosti kot generalisti, saj običajno ne zasedajo najvišjih uradniških položajev. Dejstvo, da malo specialistov zaseda najvišje uradniške položaje, kaže predvsem na to, da sistem precej pozornosti namenja širšim menedžerskim kompetencam, ki specialistom pogosto primanjkujejo (Randma 2001, 39–40).

Glede na številne študije (Kooiman in Eliassen 1987; Metcalfe in Richards 1991) so menedžerske prakse v razvitih državah od 80. let prejšnjega stoletja postajale vse bolj kompleksne, kar je imelo precejšen vpliv na tradicionalne karijerne vodje in karierni menedžment na splošno. Z razvojem vedno bolj odprtih sistemov so vseživljenjsko karierno varnost zamenjale pogodbe za določen čas, ki dovoljujejo več fleksibilnosti (Randma 2001, 47–48). V razvoju vodenja javne uprave zato lahko oblikujemo še *tretji tip kariernega sistema – menedžersko usmerjeni karierni sistem*, v katerem so strokovnost in splošna znanja izenačena s sposobnostjo vodenja (glej sliko 6.3). Pri tej obliki je ključni poudarek namenjen splošni menedžerski usmerjenosti javnih uslužbencev, v kateri naj bi menedžerske oziroma vodstvene sposobnosti prevladoval nad ostalimi. Najvišji uradniki tako dejansko predstavljajo menedžerje, ki se skozi napredovanja po hierarhiji navzgor odmikajo od svoje specializacije in se razvijajo v generaliste, ki služijo in delujejo na vodstvenih položajih, kjer skrbijo za ohranjanje in neprekinjeno delovanje organizacije, hkrati pa so zadolženi tudi za dajanje nasvetov političnim funkcionarjem glede določenih zadev (Steen in Van der Meer 2007, 4).

⁹⁵ Dwight Waldo je bil med prvimi, ki je prepoznal potrebo po različnih tipih javnega uslužbenca (Raadschelders 2003, 345).

Takšna oblika vodenja se je med prvimi začela uporabljati v Združenih državah Amerike, in sicer v višji izvršilni upravni službi⁹⁶ (ibidem, 6); z doktrino NJM je v zadnjih letih začela prodirati tudi v evropske sisteme visokih javnih uslužbencev.

Slika 6.3: Vrste kariernih sistemov



Vir: Steen, Van der Meer (2007, 6).

6.5 MODEL KOMPETENČNEGA MENEDŽMENTA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

Termin kompetence, ki se je v literaturi začel pojavljati okoli leta 1960, se neposredno nanaša na individualne lastnosti zaposlenega, ki so nujno potrebne za uspešno delo in sodelovanje med zaposlenimi ter za doseg ciljev določene organizacije (Lodge in Hood 2003). Kompetence so tiste vrednote, hotenja, osebnostne lastnosti, sposobnosti, veščine in ravnanja, na osnovi katerih lahko posameznik učinkovito in uspešno opravi delo, realizira cilje ter izvrši posebne naloge znotraj upravnopolitičnega procesa (Stare 2007; Kuperus in Rode 2008, 30). Kompetenca tako predstavlja ravnanje, ki ga je mogoče opazovati, ocenjevati in meriti njegovo učinkovitost. Sopomenka, ki se namesto izraza kompetence uporablja v ZJU, je strokovna usposobljenost, ta pa je opredeljena kot strokovno znanje in usposobljenost za uporabo tega znanja.

Koncept novega javnega menedžmenta določa, da bi morali imeti visoki javni uslužbenci določene kompetence in veščine, ki bi omogočile učinkovito vodenje in menedžment. Od visokih javnih uslužbencev se namreč pričakuje, da so bolj usmerjeni v učinkovitost kot v strogo delovanje po točno predpisanih upravnih postopkih brez odstopanj, kot to velja za nižje

⁹⁶ Višja izvršilna upravna služba, v angleški terminologiji znana kot *Senior Executive Service* (SES), predstavlja specializiran kadrovski sistem, ki je bil ustanovljen izključno za položaje višjih upravnih delavcev. Približno 10 % višjih upravnih delavcev imenuje trenutno vladajoča politična opcija, ostali pa so karierni uslužbenci državne uprave (Haček in Bačlija 2007, 180).

uradnike in strokovno-tehnične delavce. Pri njihovi izbiri se moramo osredotočiti predvsem na poznavanje menedžmenta, vodstvenih veščin, komunikacijskih veščin ter profesionalnih oziroma strokovnih kompetenc, ki so predpogoj za njihovo visoko produktivnost.

Tradicionalne vrednote javne uprave, kot so hierarhična kontrola, podrejenost in paradigma ukaza-nadzora, se skozi proces vodenja in menedžersko kulturo počasi transformirajo v nove vrednote kot na primer odprtost, transparentnost, učinkovitost, uspešnost in avtoriteta (Kuperus in Rode 2008, 31).

Kompetenčni model visokih javnih uslužbencev lahko najenostavneje opišemo kot seznam kompetenc, ki so pomembne za organizacijo in služijo kot orodje ocenjevanja ter merjenja organizacijsko vodstvenih kompetenc (Horton 2002; Lodge in Hood 2005) in kot instrument, ki vodi k večji profesionalizaciji najvišjih uradnikov. Ideja o kompetenčnem modelu visokih javnih uslužbencev se osredotoča na dva ključna vidika njihovega delovanja. Prvi obravnava odnose med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, drugi pa se sooča z organizacijskimi vprašanji, s katerimi se pri svojem delu soočajo visoki javni uslužbenci, tj. med notranjim menedžmentom in upravljanjem, kamor med drugim sodi tudi vodenje posameznih enot ministrstva. Na uspešnost vodenja posamezne organizacije ima največji vpliv vodja, zato je pomembno, da je za vodjo izbran kandidat, ki ustreza zahtevam in potrebam dela.

Prvi kompetenčni model za visoke javne uslužbence je bil oblikovan v Združenih državah Amerike leta 1979, skupaj z nastankom Višje izvršilne upravne službe, katere ustanovitev je bila dvoplastna. V prvi vrsti so želeli tam vzpostaviti urad, ki bo na podlagi določenih kompetenc izbiral, zaposloval in odločal o napredovanju visokih javnih uslužbencev. Sposobnosti in znanje visokih javnih uslužbencev do takrat niso bili deležni posebne pozornosti, saj so večino najvišjih položajev zasedali »dosmrtni« uradniki z minimalnim menedžerskim znanjem in izkušnjami. Hkrati pa so želeli v ameriškem sistemu zmanjšati tudi stopnjo političnih imenovanj oziroma imenovanj na podlagi politične pripadnosti (Roberts 1997, 70 v Op De Beeck in Hondegheem 2010). Za oblikovanje kompetenčnega modela v Ameriki je torej zadolžen Urad za upravljanje kadrov (Office of Personnel Management), ki vodi celoten postopek selekcije, zaposlovanja in napredovanja kadrov. Kompetenčni model mu tako služi kot orodje primarne selekcije primernih kandidatov. Po letu 1990, ko so se začele pojavljati različice novega javnega menedžmenta, so ameriškemu modelu sledile tudi evropske države ter države OECD, saj so prav tako začele vpeljevati idejo o konceptu kompetenčnega menedžmenta za najvišje javne uslužbence. Tako so želele povečati njihovo

strokovnost in jasno pokazati tudi menedžerske in javno-upravne sposobnosti (Van der Meer in Toonen 2005, 850; Op De Beeck in Hondeghem 2010, 5). Kompetenčni menedžment namreč vključuje identifikacijo kompetenc, s katerimi lahko na vseh področjih organizacijske aktivnosti ločimo perspektivne strokovne uslužbence od povprečnih uslužbencev; njegova uporaba pa je osnovni temelj za rekrutacijo, izbor, usposabljanje, nagrajevanje ter tudi za ostale aktivnosti upravljanja človeških virov (Op De Beeck in Hondeghem 2010, 5). Strokovno usposobljeni visoki javni uslužbenci morajo biti zmožni delovati na področju formalno postavljenih okvirjev, hkrati pa se morajo znati prilagajati tudi trenutni politični situaciji, ki je nemalokrat precej nestabilna.

V javnem sektorju (pa tudi v zasebnem) postaja model kompetenčnega menedžmenta vse bolj sprejeto sredstvo profesionalizacije sistema visokih javnih uslužbencev (Hondeghem 2002; Horton 2002; Hood in Lodge 2004; Draganidis in Mentzas 2006), saj vključuje nov način pogleda na kariero javnega uslužbenca; eden izmed njegovih ciljev pa predstavlja tudi povečanje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Uporaba modela kompetenčnega menedžmenta med drugim postaja vse bolj nujna tudi zaradi spremembe narave dela, globalizacije, naraščajoče tekmovalnosti, zahtev po širšem znanju s področja vodenja, kulturnih in organizacijskih reform, finančne krize ter ne nazadnje tudi zaradi staranja delovne sile (Op De Beeck in Hondeghem 2010, 6).

Glede na analizo treh držav (Velike Britanije, Združenih držav Amerike in Nemčije), ki sta jo opravila Hood in Lodge (2004, 323–324) lahko povzamemo najmanj tri skupne pozitivne rezultate vpeljave modela kompetenčnega menedžmenta. Prvi se kaže v zavedanju političnih funkcionarjev, da lahko skozi kompetenčni model pridobijo menedžersko bolj usposobljene uslužbence, ki bodo lažje sledili njihovim zahtevam po učinkovitem vodenju. Prav tako so bili z vpeljavo kompetenčnega modela zadovoljni tudi nižji uradniki, ki so se pogosto pritoževali nad svojimi nadrejenimi (visokimi javnimi uslužbenci), ker naj ti ne bi imeli zadosti znanja glede vodenja, hkrati pa so opozarjali na neučinkovito in precej neorganizirano vodenje in upravljanje. Ne nazadnje pa so z modelom kompetenčnega menedžmenta pridobili tudi sami visoki javni uslužbenci, saj so dobili formalno podlago, s pomočjo katere lahko izkažejo svoj profesionalni in strokovni status, na katerega je vezano tudi njihovo plačilo, ki ustreza zadolžitvam in odgovornostim, ki jih prevzamejo z določenim položajem.

Model kompetenčnega menedžmenta je zelo primerno sredstvo povezovanja strategije organizacijske in individualne uspešnosti. Dejstvo je, da je za uspešno delovanje v hitro spreminjajočem se javnem sektorju nujno potrebno definirati veščine, spretnosti, izkušnje,

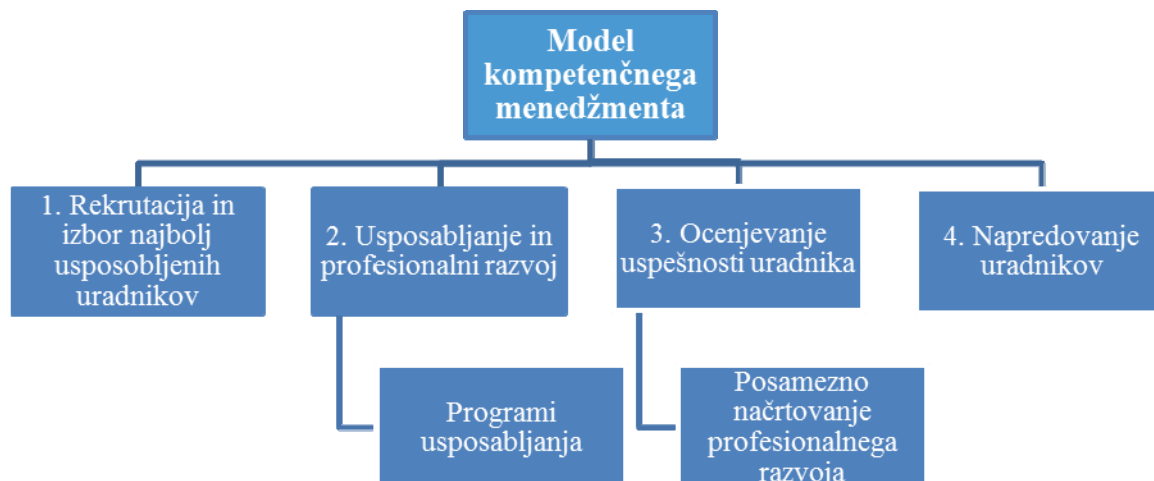
znanje in vrednote, ki naj bi jih imeli zaposleni. Ko je kompetenčni model definiran, je precej lažje izbrati najbolj sposobne javne uslužbence, ki bodo znali voditi upravne procese.

Kakor koli – model kompetenčnega menedžmenta ni cilj sam po sebi, ampak sredstvo za razvoj skupine najvišjih javnih uslužbencev, ki morajo imeti dobro razvito vizijo in strategijo organizacije, v kateri delujejo, močne vodstvene kompetence, menedžersko strokovno znanje in veščine ter politično zavest.

Tretja raven vodenja, kamor sodijo vodje organizacijskih enot (sektorjev, služb, projektnih enot,...), se sooča z dnevnim menedžmentom znotraj organizacije, zato morajo imeti vodje tu vsaj splošne menedžerske veščine (upravljanje človeških virov, komunikacijske veščine, povezovanje ljudi, vodenje skupin), medtem ko višji nivoji (druga raven vodenja) potrebujejo še dodatne veščine in kompetence, ki se razlikujejo tudi glede na položaj. Obe omenjeni skupini morata biti predvsem usmerjeni v rezultate, da bi zagotovili učinkovito in uspešno organizacijo procesa v javni upravi in vključenost vseh potrebnih deležnikov.

Model kompetenčnega menedžmenta pa ni uporaben le za izbor novih kadrov, ampak tudi za usposabljanje in karierni razvoj (visokih) javnih uslužbencev, za njihovo letno ocenjevanje delovne uspešnosti in napredovanje (slika 6.4) (Horton 2000; Hondeghem 2002; Kuperus in Rode 2008, 28).

Slika 6.4: Model kompetenčnega menedžmenta



Države kot so Belgija, Estonija, Madžarska, Italija, Latvija, Nizozemska, Portugalska, Slovenija in Velika Britanija in še nekatere druge (glej tabelo 6.3), imajo za visoke javne uslužbence definiran skupni oziroma osrednji kompetenčni profil. Izjema je Švedska, kjer obstaja individualni kompetenčni profil za vsakega izmed položajev. Podobno ureditev smo imeli tudi v Sloveniji, in sicer v obdobju prvih veljavnih Standardov strokovne

usposobljenosti meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih (2003–2010). Iz tabele je razvidno, da obstaja še kar nekaj evropskih držav (npr. Češka, Nemčija, Francija, Litva, Poljska,...), ki osrednjega kompetenčnega profila ne pozna, kljub temu pa imajo nekatere države (Nemčija, Litva, Poljska,...) za visoke javne uslužbence predpisano obvezno usposabljanje s področja menedžmenta in vodenja.

Tabela 6.3: Uporaba osrednjega (skupnega) kompetenčnega profila in usposabljanje za skupino visokih javnih uslužbencev s področja menedžmenta in vodenja

	KARIERNI SISTEM	HIBRIDNI SISTEM	POZICIJSKI SISTEM.
Osrednji kompetenčni profil + Usposabljanje s področja menedžmenta in vodenja*	Belgija, Portugalska Ciper, Irska, Romunija,	Bolgarija, Italija, Latvija Madžarska, Slovenija	- - - Estonija, Nizozemska, Velika Britanija,
Ni osrednjega kompetenčnega profila + Imajo predpisano usposabljanje s področja menedžmenta in vodenja*	Grčija, Luksemburg Avstrija, Francija, Nemčija, Litva, Španija	Slovaška Malta, Poljska	Češka Danska, Finska

* Vstopno usposabljanje ni vključeno.

Vir: Kuperus in Rode (2008, 32).

V tabeli 6.4 so izpostavljene vse ključne (menedžerske) kompetence profila visokih javnih uslužbencev, ki so v kompetenčnih profilih posameznih držav predpisane najpogostejše.

Tabela 6.4: Ključne kompetence profila najvišjih javnih uslužbencev

<ul style="list-style-type: none"> • VODENJE • vzpostavitev vizije • vodenje skupine k realizaciji ciljev • vodenje menedžmenta sprememb • vzpostavljanje in spodbujanje skupin • razvijanje mreže kooperacije, sodelovanja • zagotavljanje razvoja osebja in povečanje njihove motiviranosti • predstavljanje integritete in morale • zavezanost k učenju in izboljšavam 	<ul style="list-style-type: none"> • STRATEŠKA VIZIJA • DOSEGANJE REZULTATOV • KOMUNIKACIJA • UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV • SPLOŠNI MENEDŽMENT <p>Včasih omenjeno (+); sploh ni omenjeno (-): ± formalno znanje ± zavedanje, občutljivost ± inovacije, novosti ± evropska usmerjenost – različnost, multikulturalnost (nikjer omenjena)</p>
---	--

Vir: Kuperus in Rode (2008, 35).

Spodnja tabela (glej tabelo 6.5) prikazuje skupine evropskih držav glede na zahtevane kompetence, ki jih morajo imeti najvišji/visoki javni uslužbenci. Slovenija z novouveljavljenimi Standardi strokovne usposobljenosti, merili za izbiro in metodami preverjanja sodi v prvo skupino držav, saj ima v kompetenčnem modelu predpisane in zahtevane vse navedene kompetence. Če pogledamo še tretjo skupino držav, v kateri imajo vse države vzpostavljen osrednji kompetenčni profil, opazimo, da so le-ti precej neizpolnjeni, saj imajo zapovedane samo kompetence s področja poznavanja splošnega menedžmenta. Izjema je le Belgija, ki ima v svojem modelu vključeni še kompetenci upravljanja človeških virov ter vodenja.

Tabela 6.5: Razvrstitev evropskih držav glede na zahtevane kompetence

KOMPETENCE	ESTONIJA, BOLGARIJA, IRSKA, VELIKA BRITANIJA, SLOVENIJA	ROMUNIJA, FINSKA, NIZOZEMSKA, ŠPANIJA,	BELGIJA, CIPER, ITALIJA, PORTUGALSKA, SLOVENIJA
Vodenje	Da	Da (razen Romunija)	Ne (razen Belgija)
Strateška vizija	Da	Ne	Ne
Doseganje rezultatov	Da	Da (razen Nizozemska)	Ne
Komunikacija	Da	Ne (razen Romunija)	Ne
Upravljanje človeških virov	Da	Da	Ne (razen Belgija)
Splošni menedžment	Da	Da	Da

Vir: prirejeno po Kuperus in Rode (2008, 34).

Kljub množici kompetenc večina avtorjev precejšnje pomembnost pripisuje predvsem vodenju. Gre za bistveno dejavnost, saj vsako organizacijo sestavljajo ljudje, pri čemer je potrebno, da jih vodi usposobljen kader. Voditi pomeni namreč vplivati, spodbujati in usmerjati ljudi. Kuperus in Rode (2008, 38) med drugim opozarjata, da v večini kompetenčnih profilov manjka še evropska dimenzija, kamor sodi tudi znanje tujih jezikov ter znanje o delovanju institucij Evropske unije.

6.5.1 Dimenzije povezovalnega modela kompetenčnega menedžmenta

Ločimo med tremi dimenzijami povezovalnega (integriranega) kompetenčnega menedžmenta: horizontalno integracijo (uskladitev aktivnosti človeških virov), vertikalno integracijo (uskladitev človeških virov in organizacijske strategije) in implementacijo v organizaciji. S pospeševanjem in uspešno implementacijo vseh teh treh dimenzij integracije lahko model kompetenčnega menedžmenta služi kot sredstvo, ki vodi k bolj profesionalnemu upravljanju

človeških virov (HRM⁹⁷). Od kadra najvišjih uradnikov se namreč pričakuje, da se ne bodo identificirali le z ozkimi vidiki oddelka oziroma poklica, ampak z osrednjo idejo javne uprave. Vloga najvišjih uradnikov se vedno bolj osredotoča na pomoč pri zagotavljanju specifičnega znanja in političnih nasvetov v kontekstu javnega interesa, promoviranja profesionalne kvalitete in deljenju ter širjenju etičnih standardov uradnikov, pa tudi ustvarjanju skupne identitete javne uprave (Page in Wright 2007a).

Vertikalna integracija se tako nanaša na usmerjanje in zblíževanje kompetenc posameznikov z misijo, vizijo in strategijo organizacije. Poudarjena je torej povezava med doseganjem organizacijskih ciljev in identifikacijo individualnih kompetenc, ki morajo biti izbrane in razvite z namenom, da bi lahko prispevale k realizaciji strategije organizacije oziroma k realizaciji vladnih ciljev (Van Beirendonck v Op De Beeck in Hondeghem 2010, 8).

Kompetenčni modeli so najbolj uporabni, ko so v njih integrirane tudi vse aktivnosti človeških virov (horizontalna integracija). Med te sodijo načrtovanje kadrovske politike (priprava aktov o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, načrt zaposlovanja, načrt usposabljanja), štipendiranje, zaposlovanje (javni razpisi, imenovanja, sklepanje pogodb), motiviranje, plačna politika, ocenjevanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje, napredovanje, usposabljanje ter dodatno izobraževanje in usposabljanje.

Kljub temu pa za uspešno delovanje organizacije nista dovolj le usklajevanje s strategijo (vertikalna integracija) in integracija različnih sistemov človeških virov (horizontalna integracija), ampak je pomembna tudi njihova ustrezna implementacija v posamezni organizaciji, ki po Van Beirendoncku (v Op De Beeck in Hondeghem 2010, 8) predstavlja tretjo dimenzijo integriranega kompetenčnega menedžmenta (slika 6.5). Razmišljanje v okviru kompetenc mora namreč postati način življenja in delovanje vsake organizacije. Procesi upravljanja človeških virov v organizaciji so namreč tisti, ki pomembno določajo odnose in vrednote ter notranje in zunanje komuniciranje, saj so dobro motivirani, lojalni ter zadovoljni zaposleni ključni za izvajanje javno-upravnih storitev (Brezovšek in Haček 2004, 134–141).

⁹⁷ Termin Human Resources Management (HRM) v slovenskem jeziku še ni poenoten, saj ga nekateri prevajajo neposredno kot »upravljanje s človeškimi viri«, druge pa moti izraz upravljanje in ga rajši nadomestijo s terminom »ravljanje« in od tod »ravljanje s človeškimi viri«.

Slika 6.5: Dimenzije povezovalnega modela kompetenčnega menedžmenta



Vir: Van Beirendonck v Op De Beeck in Annie Hondeghe (2010, 9).

Model kompetenčnega menedžmenta torej predstavlja več kot le enostavno identifikacijo kompetenc in uporabo le-teh v različnih procesih upravljanja človeških virov. Kompetenčni menedžment namreč predstavlja način razmišljanja, kjer se aktivnosti človeških virov sistematično integrirajo in povezujejo z misijo organizacije, njeno vizijo in strategijo ter so ne nazadnje skozi organizacijo tudi implementirane.

6.6 VLOGA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV ZNOTRAJ USLUŽBENSKEGA SISTEMA

Ločujemo lahko vsaj med tremi vrstami nalog, ki jih opravljajo različne skupine javnih uslužbencev (Marsh, Smith in Richards 2000), in sicer: izvrševanje političnih odločitev⁹⁸ (to vrsto nalog opravljajo predvsem nižji uradniki po navodilih visokih javnih uslužbencev); pripravlanje, razvijanje in vrednotenje javnih politik (visoki javni uslužbenci) ter koordiniranje in organiziranje delovanja uradniških enot (visoki javni uslužbenci).

⁹⁸ Uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade (ZDU, 9. čl.).

Ključne naloge ter aktivnosti, ki jih morajo v upravno-političnem procesu opravljati visoki javni uslužbenci, lahko tako razdelimo na dva ključna sklopa:

1. Sodelovanje v javnopolitičnem ciklu (oblikovanje, izvrševanje in ne nazadnje tudi vrednotenje javnih politik);
2. Naloge v zvezi v vodenjem ministrstva, organa v sestavi ministrstva oziroma vladne službe.

Pri nalogi sodelovanja v javnopolitičnem ciklu se pojavljajo dileme predvsem glede obsega in vloge, ki jo imajo visoki javni uslužbenci pri oblikovanju politik. Velike zasluge pri natančnejši delitvi med ključnimi strateškimi aktivnostmi, ki so zaupane političnim funkcionarjem, in operativnimi ter menedžerskimi nalogami, ki so pod pristojnostjo najvišjih javnih uslužbencev, ima novi javni menedžment, na podlagi katerega je večina držav OECD izvedla reformo javne uprave (Pollitt in Bouckaert 2004). Reforme zadnjih dveh oziroma treh desetletij so imele precejšen vpliv na naravo, pa tudi na razdelitev moči v odnosu med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Ključni poudarek reform tako ni bil na razvijanju političnih funkcij, ampak na razvijanju veščin, potrebnih za nemoteno delovanje organizacije – upravljanje.

Vloga najvišjih javnih uslužbencev se je znotraj javne uprave razkrojila na serijo političnih in upravljaljskih nalog (Page in Wright, 2007a, 234). V svoji študiji so se Aberbach, Putnam in Rockman osredotočili predvsem na področje, ki je med teoretiki še vedno deležno največje pozornosti – stopnjo udeležnosti visokih javnih uslužbencev pri oblikovanju politik znotraj sektorskega političnega področja. Avtorji so se ob tem deloma že zavedali, da najvišji javni uslužbenci veliko svojega časa in energije preživijo tudi na drugih funkcijah, torej vodenju organizacijskih enot in implementiranju sprejetih odločitev (1981, 20).

6.6.1 Vloga najvišjih/visokih javnih uslužbencev v javnopolitičnem ciklu

Javnopolitični cikel lahko razdelimo na pet vsebinsko povsem različnih in časovno ločenih faz:

- 1) Identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov ter priprava in oblikovanje političnega dnevnega reda (agenda-setting);
- 2) Oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev javnopolitičnega problema;
- 3) Sprejetje in uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve – navadno sprejem zakona;

- 4) Implementacija oziroma izvršitev javnih politik;
- 5) Politično vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike (Fink-Hafner 2002, 17; Howlett in Ramesh 2003).

Za lažje razumevanje vloge in moči političnih funkcionarjev in najvišjih javnih uslužbencev, ki ju imajo v javnopolitičnem ciklu, lahko slednjega razdelimo na dva ključna dela; na oblikovanje in razvoj politik⁹⁹ ter implementacijo oziroma izvrševanje politik.¹⁰⁰ Pri oblikovanju političnega dnevnega reda je nujno potrebno prepoznati aktualne družbene probleme ter neučinkovito zakonsko ureditev, ki je izzvala določen družbeni problem. Pri tem sta vključeni tako politika kot uprava, ki s skupnimi močmi oblikujeta alternativne rešitve, medtem ko imajo v nadaljnjem procesu izbire med alternativnimi predlogi izključno in monopolno pravico le politični funkcionarji. Po sprejetju politične odločitve mora država poskrbeti za njeno implementacijo, za katero je običajno zadolžena državna uprava. Pri tem pa ne smemo pozabiti niti na vrednotenje javnih politik, v katerega so vključeni tudi visoki javni uslužbenci, ki so pristojni za oblikovanje konkretnega programa izvedbe politično sprejete vsebine, pa tudi nižji javni uslužbenci oziroma operativa, ki je zadolžena za vsakodnevno operativno izvajanje programov (Kustec Lipicer 2009, 66–67). Ključni akterji v procesu oblikovanja javnih politik so tako predvsem državni igralci, kamor uvrščamo politične funkcionarje in visoke javne uslužbence. Pri oblikovanju politik ima uprava dvojno funkcijo. V prvo sodi priprava predpisov in ostalih aktov, v drugo pa ostale oblike strokovne pomoči pri delu vlade, kamor uvrščamo pripravo različnih poročil, ocen, analiz in drugih oblik strokovne pomoči. Kljub temu ne smemo pozabiti niti na posamezne nedržavne deležnike, ki prihajajo iz sfere družbe (interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor pa tudi državljani) ter na igralce nadnacionalne sfere, ki prav tako pomembno prispevajo k oblikovanju politik (Fink-Hafner 2002, 16; Krašovec 2002, 9).

Vsi omenjeni akterji svojo nalogo v procesu oblikovanja politik opravljajo v različnih javnopolitičnih podarenah, ki predstavljajo manjše prostore, v katerih poteka del procesov oblikovanja politik. Javnopolitične podarene so poimenovane po vrsti igralcev, ki delujejo v njih, zato ločimo med: javno, strankarsko, parlamentarno, vladno, uradniško, interesno-skupinsko, lokalno in nadnacionalno podareno (Krašovec 2002, 11). Med posameznimi javnopolitičnimi podarenami se razvijejo odnosi prevlade in podreditve, ki nadalje določajo,

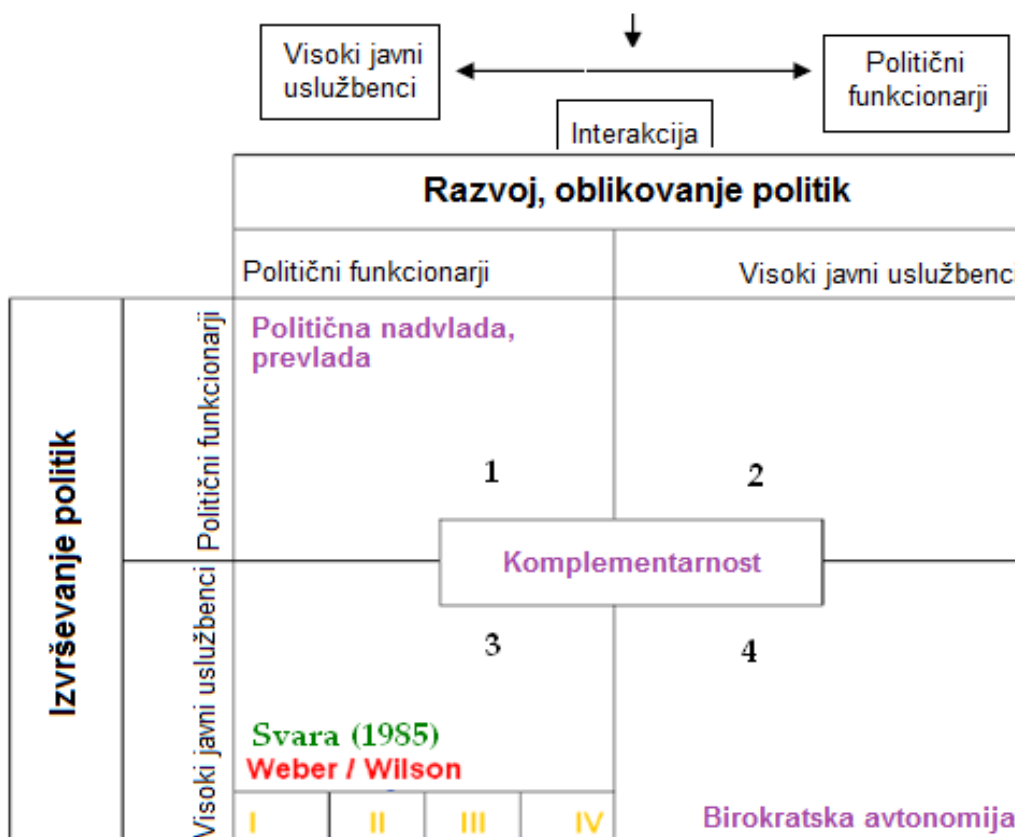
⁹⁹ V oblikovanje in razvoj politik sodi oblikovanje dnevnega reda, definiranje problema, oblikovanje politik, politična priprava (proračun, pridobitev obstoječih podatkov) ter odločanje o konkretnih odločitvah.

¹⁰⁰ Pod implementacijo politik sodi politična implementacija ter politika vzdrževanja in spremljanja specifične politike.

katera izmed omenjenih podaren bo imela v procesu oblikovanja javne politike največjo moč oziroma vlogo. V procesih oblikovanja javnih politik ima največjo moč tista skupina, ki lahko kljub nasprotovanju ostalih skupin uveljavlja svoje interese (ibidem, 18).

V nadaljevanju (slika 6.6) se bomo osredotočili predvsem na uradniško in vladno podareno, saj nas zanima, kolikšen vpliv/moč imajo visoki javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik in procesih izvrševanja politik ter v kakšnem odnosu so s svojimi predpostavljenimi političnimi predstavniki.

Slika 6.6: Umestitev teorij politično-upravnih odnosov v koncept javnopolitičnega cikla



Vir: Schreurs in drugi (2010, 13–16).

Dve ključni skupini igralcev, ki sodelujeta pri oblikovanju in izvrševanju politik, sta skupina visokih javnih uslužbencev in skupina političnih funkcionarjev. V vsakem procesu vedno dominira le ena skupina, vendar pa kljub temu ne smemo zanemariti prispevka, ki ga ima druga. Pri dimenziji oblikovanja in razvoja politik glavnega igralca določimo na podlagi moči, ki jo ima v oblikovanju politik; pri dimenziji izvrševanja politik pa je potrebno upoštevati dejstvo, da je to ključna naloga, ki je formalno zaupana javni upravi, zato se

ključni igralec določa na podlagi stopnje avtonomije, ki jo imajo visoki javni uslužbenci v okviru vloge implementacije oziroma izvrševanja politik.

Gibanje proti dnu kontinuuma tako predstavlja večjo avtonomijo visokih javnih uslužbencev pri izvrševanju politik, kjer se politični funkcionarji v manjši meri vključujejo na to področje. V takšnem primeru dominantnega igralca predstavljajo visoki javni uslužbenci. Ravno nasprotno pa gibanje, usmerjeno v vrh kontinuuma, predstavlja večjo udeleženo političnih funkcionarjev v procesu implementacije, s čimer visoki javni uslužbenci izgubijo del svoje avtonomije v okviru implementacijske faze.

Rezultat predstavljene matrice so štirje kvadrati politično-upravnih odnosov (glej sliko 6.6), v katerih so predstavljeni modeli odnosov med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci (upravnimi menedžerji), ki so jih oblikovali Aberbach, Putnam in Rockman (I., II., III. in IV. podoba) ter Svava s svojima dvema modeloma; dihonomnim dvojnim modelom (1985) in komplementarnim modelom,¹⁰¹ vključili pa smo tudi Webrov in Wilsonov klasični model.

Aberbach, Putnam in Rockman v vseh štirih podobah argumentirajo, da je uprava izključno in edina pooblaščenca za implementacijo politik, zato so njihove podobe postavljene na dno osi izvrševanja politik. Razlika med podobami je zgolj v vplivanju političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev pri oblikovanju in razvoju politik. Glede prve podobe »politika/uprava« (I.) se avtorji strinjajo, da je celotna pristojnost oblikovanja in razvoja politik podeljena političnim funkcionarjem. Omenjena podoba je zato locirana v skrajni levi kot skupaj z Wilsonovim in Weberjevim klasičnim razlikovanjem politike in uprave. V drugi podobi dejstva/interesi (II.) imajo določen vpliv na oblikovanje politik tudi visoki javni uslužbenci predvsem zaradi znanja, ki ga ponujajo, in predstavitve dejstev, ki jih opravljajo. V tretji podobi »energija/ravnovesje« pa je poleg znanja in predstavitve dejstev s strani upravnih menedžerjev pomembna tudi promocija interesov ljudi. Uprava glede na tretjo podobo opravlja nekatere tradicionalne funkcije politike in obratno, hkrati pa je mogoče zaznati stopnjo prekrivanja nekdanj strogo ločenih vlog, pri čemer gre za prve korake politizacije uprave oziroma birokratizacije politike, ki pa so še izrazitejši v četrti podobi (Aberbach in drugi 1981, 16). Kljub prekrivanju vlog je še vedno potrebno poudariti, da med njimi še vedno obstajajo razlike. V procesih oblikovanja politik naj bi politika artikulirala širše interese, med tem ko naj bi uprava posredovala med organiziranimi in točno določenimi interesi (Krašovec 2002, 71). Pri zadnji, četrti podobi »čisti hibrid« je prisotno navidezno

¹⁰¹ Za podrobnejši opis modelov glej 7. poglavje.

izginotje razlik med vlogami političnih funkcionarjev in upravnih menedžerjev. Vloge upravnih menedžerjev in političnih funkcionarjev naj bi se namreč prekrivale; do vzpostavitve čistega hibrida pa naj bi prišlo tudi zaradi velike prehodnosti med uradniškimi in političnimi karierami. Uradniki namreč brez zadržkov postajajo politiki (Japonska, Francija), po drugi strani (Nemčija) pa je razvidno, da vse več politikov prehaja na položaje, ki so bili rezervirani za karijerne uradnike (ibidem).

Nadalje Svarov dihotomni dvojni model (1985), ki prav tako temelji na političnem ciklu, razlikuje med štirimi sferami: vizijo (mission), politiko (policy), upravo in menedžmentom. Če želimo omenjeni model postaviti v našo matrico, potem moramo prvi dve sferi povezati z razvojem in oblikovanjem politike, medtem ko sta zadnji dve sinonima za izvrševanje politik. Vloga opredelitve vizije in oblikovanja politik je podeljena politikom; sferi uprave in menedžmenta pa sta zaupani visokim javnim uslužbencem. Svara (1985, 224) ugotavlja, da je odgovornost za opravljanje določenih nalog precej dihotomizirana (vizija-management), kar pomeni, da je vizija prevladujoča odgovornost političnih funkcionarjev, medtem ko je moč uprave največja v menedžerskih funkcijah. Razvoj politik je tako v pristojnosti političnih funkcionarjev, izvrševanje politik pa je predvsem delo (visokih) javnih uslužbencev. Svarov model ni pozicioniran v ekstreme, ampak je na sredini tretjega kvadrata (glej sliko 6.6).

Svara v nadaljevanju svoje kariere preučevanja politično-upravnih odnosov (1999, 2001) ponudi še novejšo tipologijo, kjer komplementarnost med politiko in upravo predstavlja ključno točko. Osnovo omenjene tipologije predstavljata upravna neodvisnost in politična kontrola. Obe sta lahko visoki ali nizki, zato je mogoče razlikovati med štirimi različnimi izidi politično-upravne interakcije. Politična dominantnost je prisotna, ko je upravna neodvisnost nizka zaradi nenehnega nadzora političnih funkcionarjev nad upravo in strogimi navodili, ki jim jih nudijo; politična kontrola pa je visoka. Omenjeno je pozicionirano v prvi kvadrat, ravno nasprotno situacijo pa predstavlja birokratska avtonomija (četrti kvadrat), kjer je prisotna nizka politična kontrola in visoka upravna neodvisnost. Sledi primer nizke politične kontrole in nizke birokratske samostojnosti, ki se imenuje *laissez-faire*. Ker ni dominantnega akterja, tega modela ni mogoče umestiti v naš predstavljen koncept javnopolitičnega cikla. Zadnjo možno obliko politično-upravne interakcije predstavlja komplementarnost, ki je prisotna takrat, ko sta tako politična kontrola kot tudi upravna neodvisnost precej visoki. Pri tem gre za situacijo, kjer so eni in drugi akterji dominantni in uživajo medsebojno spoštovanje. Politični funkcionarji tako cenijo znanje in sposobnosti visokih javnih

uslužbencev, nasprotno pa tudi visoki javni uslužbenci spoštujejo politične funkcionarje zaradi političnih prioritet ter so jim hkrati lojalni. V tej obliki so visoki javni uslužbenci vključeni v strateške premisleke, politični funkcionarji pa so odvisni od znanja visokih javnih uslužbencev. V njihovem odnosu je tako ključen odnos zaupanja, saj politični funkcionar sprejme dokončno odločitev, za katero je tudi politično odgovoren, visoki javni uslužbenec pa jo mora brez zadržkov implementirati. Ključni uspešni faktorji v politično-upravnem odnosu so tako jasnost, preglednost, zaupanje, zvestoba in sodelovanje (Giauque in drugi 2009, 694). Pridobitev zaupanja in zvestobe nasprotne skupine se tako kaže v medsebojnem odnosu spoštovanja, njun skupni cilj pa predstavlja služenje javnemu interesu. Omenjena oblika sodelovanja med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci je postavljena v sredino našega modela, ki je po Svarovem mnenju tudi najbolj zaželena oblika sodelovanja (Schreurs in drugi 2010, 18). Tudi večina vlad v razvijajočih se zahodnih demokracijah se preoblikuje v tej smeri, saj dopuščajo sodelovanje pri oblikovanju politik še drugim strukturam in igralcem družbe (Peters in Savoie 1998).

Dejstva, da se politika in uprava na področju oblikovanja politik prekrivata, ni mogoče zanikati. Visoki javni uslužbenci namreč nimajo in ne smejo imeti zgolj stranske izvajalske vloge, ampak morajo v postavljanje ciljev in posledično v oblikovanje politik tudi dejavneje posegati, zato večina avtorjev prispevek visokih javnih uslužbencev pri oblikovanju politik, ki so formalno sicer še vedno oblikovane s strani politikov, prepozna kot zelo pomemben (Svara 2008, 48). Kljub temu pa je še vedno precej nejasno, kolikšen je njihov prispevek. Heterodoksni kritiki verjamejo, da visoki javni uslužbenci skozi številne majhne odločitve v svojih vsakodnevnih opravilih posredno oblikujejo javno politiko (tako v procesu priprave kot tudi njene implementacije). Ker so uradniki v svoji preudarnosti svobodni oziroma imajo diskrecijsko svobodo, da sprejemajo odločitve, so zmožni oblikovati ali vsaj vplivati na javno politiko, s čimer so vanjo tako neposredno vključeni. To predstavlja tudi glavni argument proti dihotomiji, saj skozi upravno diskrecijo visoki javni uslužbenci nedvomno sodelujejo v političnem procesu (Overeem 2009, 105).

6.6.2 Viri moči v procesu oblikovanja politik

Vlogo visokih javnih uslužbencev v političnem procesu lahko ocenimo na podlagi vloge, ki jo imajo pri pripravi vladnih odločitev. Rivalstvo med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci za kar največjo politično moč in možnost vplivanja na oblikovanje javnih politik predstavlja povsem običajen pojav (Wake Carroll 1990; Raadschelders 2003, 346). Vprašanju

moči se torej ne moremo izogniti, saj pomembno vpliva na oblikovanje konkretne javne politike (Daugbjerg 1998, 44).

Enostavno pluralistično definicijo moči poda Dahl, ki pravi, da ima akter A moč nad akterjem B do te mere, da lahko akterja B prisili, da naredi nekaj, česar brez vpliva akterja A ne bi naredil. Bachrach in Baratz (1970) definicijo dopolnita s t.i. negativnim vidikom moči, ki navaja, da ima akter A moč tudi takrat, ko akterju B prepreči storiti nekaj, kar je akter B sicer nameraval storiti (Krašovec 2002, 18). Delna moč visokih javnih uslužbencev izhaja tudi iz njihove hierarhične pozicije, ki jih postavlja tik pod nivo političnih funkcionarjev, tako da lahko govorimo o menedžerskem viru moči (Page in Wright 2007a). Visoki javni uslužbenci namreč predstavljajo vodje in predstojnike na vrhu hierarhične organizacije, ki imajo neposredno vodilno avtoriteto nad ostalimi javnimi uslužbenci znotraj organizacije. So namreč ključne osebe, ki v okviru ministrstva ali njegovega organa v sestavi usmerjajo podrejene, da bi kar se da učinkovito izvajali politike, hkrati pa so nepogrešljivi pri razvijanju političnih pobud.

Hierarhična avtoriteta kljub temu predstavlja precej šibko osnovo moči, saj so politični funkcionarji (ministri) še vedno nadrejeni uradnikom in tako hierarhično superiorni. Kljub temu pa visoki javni uslužbenci posedujejo strateško pozicijo znotraj aparata državne uprave, saj imajo vzpostavljene vezi tako s političnimi funkcionarji kakor tudi nižjimi uradniki.

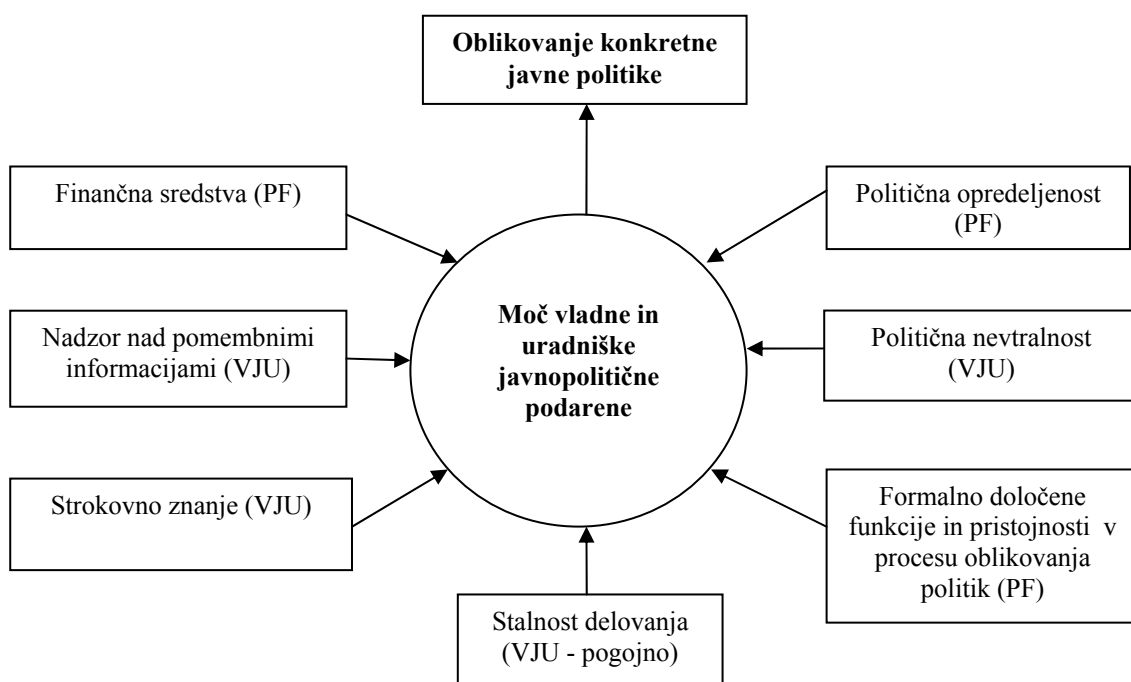
Moč posameznih skupin vpliva tudi na oblikovanje konkretne javne politike. V procesih oblikovanja javnih politik ima tako večjo moč tista skupina, ki uveljavi svoje interese navkljub nasprotovanju ostalih skupin, ki sodelujejo pri oblikovanju javnih politik (Krašovec 2002, 18).

Smith (v Daugbjerg 1997, 17) nadalje ločuje med dvema vrstama moči – strukturno in nestrukturno. Strukturna moč izhaja iz formalno določenih funkcij in pristojnosti, ki jih imajo posamezni igralci znotraj enega ali več javnopolitičnih omrežij. Na splošno velja, da imajo večjo moč tisti igralci, ki v omrežju zasedajo osrednjo pozicijo in ne tisti, ki so pozicionirani na obrobju omrežja. Ko govorimo o strukturni moči, tako najpogosteje mislimo na pravila, postopke in prepričanja, ki vnaprej definirajo in favorizirajo določene igralce oziroma njihove interese pred drugimi (Daugbjerg 1997 in 1998). Nestrukturna moč pa ne izvira iz same strukture, pravil in postopkov, ampak iz dejanskih situacij, v katerih igralci uporabijo svoje vire in sposobnosti, da bi prišli do zelenega cilja (Smith v Daugbjerg 1997, 17–18).

Igralci lahko tako preko različnih razpoložljivih virov (informacijski, organizacijski, kadrovski in finančni viri) vplivajo na (ne)odločanje drugih udeleženih igralcev v procesu oblikovanja politik; zaradi asimetrije moči pa se vzpostavljajo odnosi dominacije, ki

sovpadajo z Dahlovo definicijo moči. Moč posamezne javnopolitične podarene je tako odvisna od (možnosti) obvladovanja, nadzorovanja in/ali monopoliziranja dejavnikov moči. Na podlagi dejavnikov strukturne in nestrukturne moči (glej sliko 6.7) predstavljamo porazdelitev virov moči v procesu oblikovanja politik med obema ključnima skupinama igralcev.¹⁰²

Slika 6.7: Dejavniki strukturne in nestrukturne moči, ki (so)oblikujejo moč vladne in uradniške javnopolitične podarene



Vir: Prirejeno po Krašovec (2002, 19).

Po mnenju Petersa (2001, 234–237) prvi in najpomembnejši vir moči visokih javnih uslužbencev predstavljajo informacije, ki jih imajo, ter njihovo strokovno znanje, pa tudi izkušnje. Največja količina informacij se namreč kopiči ravno v upravi, zato je za njihovo razumevanje potrebno tako tehnično kot tudi strokovno znanje. Javni uslužbenci imajo relativen monopol nad informacijami, ki jih lahko pretvarjajo v moč. Slednje poimenujemo organizacijska moč uprave, ki izvira iz množice informacij - te so ji na voljo za izvajanje upravne dejavnosti ter strokovnega znanja, ki ga imajo visoki javni uslužbenci.

Uprava poseduje institucionalno znanje na podlagi uveljavljenega merit sistema zaposlovanja, ki ga lahko označimo kot profesionalni vir moči visokih javnih uslužbencev (Page in Wright

¹⁰² Visoki javni uslužbenci in politični funkcionarji.

2007a). Uslužbenci so na visoka uradniška mesta izbrani po vnaprej predpisanem razpisnem postopku, za dostop na najvišje položaje pa se zahteva vsaj nekajletna uslužbenska kariera na določenem poklicnem področju, pa tudi ustrezna izobrazba in usposobljenost. Znanje in izkušnje so tako edino merilo za izbor na najvišja uradniška mesta, kar pa ni merilo za izbiro političnih funkcionarjev, ki so v izvršilni veji oblasti običajno izbrani predvsem na podlagi političnih preferenc (Page in Wright 2007a, 227).

Uprava je zaradi svoje strokovne podkovanosti precej dobra (neformalna) oblikovalka politik, prav tako pa se redko sooča s problemom priznavanja legitimnosti. To si namreč pridobi predvsem na podlagi svoje učinkovitosti, strokovnosti in z doseženimi rezultati (Peters 2001, 251–252).

Visoki javni uslužbenci imajo tako relativni monopol nad informacijami, v zameno za njihovo posredovanje pa jim politični funkcionarji dovolijo določeno stopnjo vplivanja pri oblikovanju politik (Peters 2001, 234–235). Predvsem je to v obliki vloge svetovalcev, ki oblikujejo strokovne nasvete, priporočila in rešitve problemov javnih politik (Smith 1988 v Krašovec 2002, 83). Kljub temu pa strokovna svetovalna vloga ni najboljši kazalec moči visokih javnih uslužbencev, saj je od političnih funkcionarjev odvisno, ali bodo ponujene strokovne nasvete upoštevali ali ne (Krašovec 2002, 84). Le v primeru, ko politični funkcionarji sprejemajo njihova priporočila in rešitve, lahko svetovalna vloga postane pomembna podlaga, na osnovi katere se sprejemajo posamezne odločitve, razrešujejo problemi javnih politik in oblikujejo javne politike (Rourke v Krašovec 2002, 84).

Uprava lahko uporablja dva različna načina posredovanja informacij, s katerima si zagotovi moč, in sicer lahko informacije selekcionira in tako političnim funkcionarjem ponudi le določeno vrsto, tip in količino informacij; lahko pa politične funkcionarje zasuje s prevelikim številom pomembnih in nepomembnih strokovnih informacij, s čimer jim precej oteži delo in podaljša proces oblikovanja politik. Še vedno namreč prevladuje splošno mnenje, da imajo visoki javni uslužbenci monopol nad strokovnimi informacijami, čeprav tudi politični funkcionarji postajajo vse višje izobražen kader. Pri tem je potrebno omeniti še to, da imajo politični funkcionarji poleg visokih javnih uslužbencev na voljo še dodatne vire, ki jim zagotavljajo strokovno znanje in informacije – to so politični svetovalci, think-thanki¹⁰³ in različne interesne skupine,¹⁰⁴ zato niso več odvisni le od posredovanja informacij s strani

¹⁰³ »Think-thanki so skupnosti zaposlenih strokovnjakov, ki delujejo v določenem okolju in katerih skupna ciljna naloga je učinkovito proizvajanje relevantnih informacij, ki jih ponudijo vladnemu telesu, uradnikom in drugim (v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik) vpletenim nedržavnim igralcem, ki so zadolženi za (raz)reševanje javnopolitičnega problema« (Kustec Lipicer 2002, 86).

¹⁰⁴ Interesne skupine so vključene v razne komisije ali strokovne skupine na ministrstvih, ki so ustanovljene kot posebna strokovna posvetovalna telesa za posamezna področja javnih politik (Krašovec 2002, 88–89).

visokih javnih uslužbencev. Prednost omenjenih skupin je ta, da se običajno osredotočajo le na en javnopolitični problem in imajo tako precej bolj skoncentrirano znanje. S prihodom novih akterjev, ki političnim funkcionarjem pomagajo pri pripravi gradiv, je uprava tako izgubila precejšen del monopola nad posedovanjem in podajanjem strokovnega znanja.

Tudi poznavanje pravno-proceduralnih postopkov v procesih oblikovanja politik predstavlja pomemben dejavnik moči tako političnih funkcionarjev kakor tudi visokih javnih uslužbencev. Vladna podarena tako obvladuje in nadzoruje dnevne rede v parlamentih in vpliva na njihovo delovanje, uprava pa s poznavanjem postopkov lahko pospeši ali zavleče procese oblikovanja javnih politik. Slednje je v svoji raziskavi ugotovil tudi Hecló (1977, 171–172), ki meni, da je osnova moči visokih javnih uslužbencev v primerjavi s političnimi funkcionarji prav v storitvah, ki jih lahko izvedejo ali pa tudi ne. Njihova poglavitna moč leži v neizvajanju politične moči.

Avtonomija pri oblikovanju in izvajanju politik predstavlja vir moči političnih funkcionarjev, s čimer prevzemajo tudi celotno politično odgovornost za delovanje vlade. Demokratična teorija namreč zagovarja dejstvo, da političnim funkcionarjem moč podelijo prebivalci, ki so jim na koncu tudi odgovorni, medtem ko visoki javni uslužbenci niso odgovorni javnosti, ampak svojim nadrejenim političnim funkcionarjem (Raadschelders 2003, 291). Avtonomija vpletenih je v veliki meri tudi stvar pogajanj, saj mora v odnosu med politiko in upravo prihajati do kompromisov. Kljub temu pa formalno in ustavno pooblastilo za vladanje leži v rokah političnih funkcionarjev, zato njihov najmočnejši vir še vedno predstavlja njihova legitimnost. Visoki javni uslužbenci glede na formalno določene funkcije in pristojnosti ne morejo in ne smejo reševati vprašanj, ki se tičejo oblikovanja politik, saj je njihova naloga zgolj priprava ustreznih strokovnih gradiv in argumentov ter dajanje jasnih priporočil; dokončna odločitev pa je vselej odločitev političnega funkcionarja (Critchley 1951, 84).

Pomemben vir političnih funkcionarjev še vedno predstavljajo finančna sredstva, saj odločanje o njihovi razporeditvi po določenih področjih ostaja izključno v njihovi pristojnosti (Peters 2001, 238). Ravno nasprotno pa enega izmed ključnih stebrov moči birokracije predstavlja strankarska nevtrálnost oziroma politična neopredeljenost (Page in Wright 2007b, 9). Birokracija naj bi bila namreč popolnoma ločena od strankarske politike, saj se visokih javnih uslužbencev ne voli. To pomeni, da se pri svojem delu ne soočajo niti s pritiski lastne volilne baze niti s pritiski političnih strank. Ločenost strankarske politike jim tako omogoča poudarjanje lastne strokovnosti, saj pri svojih odločitvah niso dolžni nikomur ugajati, ampak naj bi sprejemali najbolj strokovne in racionalne odločitve (Haček 2005a, 74), ki bi lahko prinesle javno dobro.

Lahko bi rekli, da visoki javni uslužbenci želijo filtrirati, urejati in posredovati politične vzpodbude, pritiske in izvrševanje odločitev na podlagi političnih ciljev, strokovnega ozadja in upravnega znanja, zato ostajajo nujno potrebni partnerji političnih funkcionarjev (Bezes, Philippe in Patrick Le Lidec 2007, 121).

Glede razporeditve moči, ki jo akterji pridobivajo na podlagi stalnosti delovanja, težko določimo, ali imajo visoki javni uslužbenci v primerjavi s političnimi funkcionarji večjo moč ali ne, saj visoki javni uslužbenci v večini držav svoj položaj zasedajo za časovno omejen mandat, podobno kot politični funkcionarji. Stalnost delovanja tako ni zagotovljena niti političnim funkcionarjem niti visokim javnim uslužbencem.

6.6.3 Vloga najvišjih/visokih javnih uslužbencev pri vodenju ministrstva, organa v sestavi ministrstva oziroma vladne službe

Visoki javni uslužbenci imajo dvojno vlogo, nastopajo namreč kot strokovnjaki za posamezna področja (pomoč pri oblikovanju politik), hkrati pa so upravljavci različnih virov. Pri reševanju strokovnih in tehničnih vprašanj se večinoma opirajo na svoje sodelavce; naloge odločanja, organiziranja, vodenja in nadziranja pa ostajajo v njihovi izključni pristojnosti.

Vloga vodenja in s tem tudi menedžerska usmerjenost visokih javnih uslužbencev postajata v sistemu visokih javnih uslužbencev vse bolj pomembni. Ključne razloge gre iskati v uvedbi načel novega javnega menedžmenta ter v spremenjeni vlogi¹⁰⁵ visokih javnih uslužbencev.

Skozi zgodovinski razvoj so se morali visoki javni uslužbenci razviti v učinkovite vodje, ki morajo biti sposobni upravljati in voditi človeške in finančne vire ter procese, in doseči zastavljene cilje organizacije, v kateri so zaposleni. Vodenje se vse bolj izpostavlja kot ključna kompetenca, ki jo mora imeti skupina visokih javnih uslužbencev, saj sodi dnevno vodenje državne uprave v njihovo pristojnost in ne v pristojnost političnih funkcionarjev (Bugarič 2004, 17).

Ker menedžersko vodenje obvladuje celotno institucijo državne uprave, večina držav stremi k cilju, da bi razvile in izboljšale upravljavske oziroma vodstvene sposobnosti najvišjih javnih uslužbencev, s čimer bi se povečala tudi učinkovitost celotnega sistema najvišjih javnih uslužbencev. Podjetniška vizija vodenja javne uprave tako predpostavlja, da so najvišji javni uslužbenci zmožni prevzeti tveganje in določeno stopnjo odgovornosti za napake, kar pa s političnega stališča med drugim pomeni tudi to, da postajajo vse bolj odprti in predvsem močnejši politični igralci (Van der Meer, 2004).

¹⁰⁵ Njihova vloga je vse bolj razvidna tudi iz njihovega poimenovanja, saj jih strokovna literatura vse pogosteje poimenuje s terminom (javni/upravni) menedžerji.

Preden lahko natančneje opišemo vlogo vodje in menedžerja, je potrebno razjasniti pojme upravljanje, menedžment in vodenje, ki se med seboj pogosto pojavljajo kot sopomenke, čeprav to vedno ne drži.

S prvo dilemo se soočimo že pri samem prevajanju besede »management«, saj težav pri prevajanju nimajo le neangleški jeziki, ampak se pogosto zgodi, da tudi v angleško govorečih državah pomen besede »management« ni vedno enak.

S podobno dilemo se soočamo tudi v Sloveniji, saj (upravni) teoretiki uporabljajo različne izraze za poimenovanje vsebine, ki jo predstavlja termin »management« (Rozman 2002, 62). Strokovna literatura s področja javne uprave v praksi termin »management« najpogosteje prevaja kot (javno) upravljanje ali vodenje. Težava nastopi, ko želimo razlikovati med angleškima pojmom »management« in »leadership«, saj vodenje nedvomno pomeni isto kot termin »leadership« (Rozman 2002, 63).

Upravljanje lahko najbolj splošno opredelimo kot proces vodenja, usmerjanja ter odločanja in izvrševanja nalog, ki se začne z določitvijo političnih ciljev in konča na ravni posameznika, ki mora s svojim delom opraviti neko storitev ali dejanje.¹⁰⁶ V procesu javnega upravljanja ločujemo med političnim odločanjem, ki sodi na institucionalno raven in izvrševanjem političnih odločitev, ki sodi na instrumentalno raven, ki jo lahko označimo kot (državna) uprava (Vlaj 2006, 40–42). Politični funkcionarji z institucionalne ravni se tako z operativnim planiranjem ne ukvarjajo, saj to sodi v pristojnost visokih javnih uslužbencev.

V upravljanje naj bi tako sodile odločitve o celotnem delovanju državne uprave, ki so v rokah političnih funkcionarjev, medtem ko naj bi bile odločitve planiranja, nadzorovanja in kontroliranja celotnega poslovanja ter organiziranje in vodenje, prepuščene visokim javnim uslužbencem (Rozman 2002, 154). Kljub temu bistvo razmejitev upravljanja ni v popolni razmejitvi funkcij (planiranja, uveljavljanja in kontrole), v katerih sodelujejo tako upravljavci (politični funkcionarji) kakor tudi menedžerji, ampak v vprašanju, kakšen je prispevek vsake izmed skupin. Vse funkcije se tako začnejo v upravljanju in nadaljujejo v menedžmentu (ravnanju), zato nekateri avtorji upravljanja ne ločujejo od menedžmenta (Rozman 1996, 9).

Rozman (1996) upravljanje sicer povezuje z lastništvom.¹⁰⁷ Ker pa o lastništvu v državni upravi težko govorimo, upravljanja od menedžmenta Rozman ne ločuje na predpostavki, da je upravljanje tisto usklajevanje, ki ga v podjetju opravljajo lastniki (Rozman, Kovač in Koletnik 1993, 41).

¹⁰⁶ Več v poglavju 4.

¹⁰⁷ Upravljanje pomeni isto kot angleška beseda *governance* in pomeni odločanje lastnikov ali njihovih predstavnikov o lastnini (Rozman 2002, 63).

Glede na Rozmanova razmišljanja (1993, 1996) lahko torej uporabimo sledeče razmerje. Menedžerji so strokovnjaki, ki dele organizacije povezujejo v celoto, lastniki pa odločajo o svoji lastnini z upravljanjem. Lastniki tako ne odločajo z usklajevanjem dela drugih, temveč le z imenovanjem, nameščanjem, usmerjanjem in nadziranjem glavnega menedžerja (Brezovšek in Bačlija 2010, 24).

Upravljanje se tako najpogosteje povezuje z delovanjem lastnikov, **menedžment**¹⁰⁸ pa z načrtovanjem, organiziranjem, vodenjem in nadzorovanjem dela v skladu z opredeljenimi organizacijskimi cilji in vizijo razvoja podjetja ter vseh nalog in aktivnosti, ki jih opravljajo zaposleni (Lipičnik 1994). Upravljanje bomo tako povezovali z delom političnih funkcionarjev, menedžment pa z visokimi javnimi uslužbenci. Prav oni so namreč tisti, ki so v upravni organizaciji zadolženi za usklajevanje človeških, materialnih, pa tudi finančnih virov (Brezovšek in Bačlija 2010, 21), hkrati pa organizacijo povezujejo z zunanjim okoljem, razvijajo organizacijsko kulturo in opredeljujejo naloge, ki jih je potrebno opraviti za doseg individualnih in skupnih ciljev (Možina 2002a, 15–16). Menedžment tako v širšem pomenu predstavlja zagotavljanje ciljev organizacije, v ožjem pa vodenje in vplivanje na posameznike in skupine v organizaciji.

Vodenje (glej sliko 6.8) tako predstavlja le eno izmed štirih temeljnih funkcij menedžmenta (Možina in Merkač Skok 1990, 10; Možina 1994, 4–6;) in se pojavi vedno, ko želi nadrejeni vplivati na vedenje posameznika ali skupine. Proces vodenja je osredotočen predvsem na komuniciranje z zaposlenimi, na njihovo usmerjanje, prepričevanje, motiviranje in vplivanje z namenom, da bi naloge izvrševali čim boljše ter da bi dosegli pričakovane rezultate; hkrati pa se navezuje tudi na njihovo ocenjevanje in razvoj (Možina 1994, 4). Ena izmed ključnih nalog visokega javnega uslužbenca kot vodje je torej ustvarjanje ugodnega ozračja za doseganje organizacijskih ciljev (Možina 2002b, 499). Lahko bi dejali, da sta menedžment in vodenje v enakem razmerju kot celota in del, kjer uporaba ene same besede za oba pomena povzroča težave, čeprav menedžerji večino svojega časa namenjajo tudi vodenju (Rozman 2002, 63), velja namreč, da mora biti dober menedžer tudi dober vodja. Prav tako se menedžerske in vodstvene veščine med seboj ne izključujejo, ampak so si med seboj komplementarne, saj imajo v praksi precej skupnih karakteristik (Halligan, 2003) in jih v najvišjih hierarhičnih strukturah državne uprave težko ločimo. Vodje morajo obvladovati tako menedžment, v sklopu katerega rešujejo kompleksne probleme, ki se nanašajo na planiranje in organiziranje v skladu z organizacijskimi cilji, pa tudi vodenje, kjer je poudarek predvsem na skrbi

¹⁰⁸ Beseda menedžment se najpogosteje uporablja kot samostalnik, kot glagol pa se bolj kot menedžiranje v splošni rabi uporablja upravljanje pa tudi vodenje.

zaposlenih, da s svojim učinkovitim delom dosežejo zastavljene cilje (Možina 1992, 10; Možina 1994, 6; Brečko 2006, 291–292).

Razliko med menedžerji in vodji lahko vidimo predvsem kot razliko med koordiniranjem procesov priprave, oblikovanja, sprejemanja in nadzora izvršitve neke odločitve in koordiniranjem ljudi. Na osnovi omenjenega predpostavljamo, da najvišji javni uslužbenci v državni upravi zasedajo mesto menedžerja. Gre za strokovnjake, ki poznavajoč povezanost med deli organizacije povezujejo dele v celoto in jih lahko imenujemo tudi organizatorji (Brezovšek in Bačlija 2010, 24). Ostale visoke javne uslužbenke (vodje organizacijskih enot), ki skrbijo predvsem za vodenje človeških virov v ožjih enotah organizacije, pa lahko uvrstimo v skupino vodij.

»Tradicionalni oziroma klasični model menedžerja v upravni organizaciji sta opisala Gulick in Urwick, ki sta njegovo vlogo razdelila v naslednje funkcije:

- planiranje (opredelitev lestvice za realizacijo ciljev in metod, s katerimi bodo le-ti uresničeni);
- organiziranje (oblikovanje organizacijske strukture, kompetenc in ustrezne distribucije moči in odgovornosti);
- kadrovanje (zaposlitev ustreznih ljudi, njihova razporeditev, usposabljanje in napredovanje);
- vodenje (odločanje v skladu s smotri organizacije in usmerjanje zaposlenih v realizacijo teh odločitev);
- koordiniranje (usklajevanje dejavnosti med posameznimi enotami in njihova integracija);
- poročanje nadrejenim o opravljenem delu;
- financiranje (oblikovanje finančnih planov, tekoča računovodska aktivnost in finančna kontrola) « (Gulick in Urwick v Rus 1994, 943).

Pomembnost funkcij, ki jih mora v okviru svojega položaja opravljati najvišji javni uslužbenec oziroma upravni menedžer, se jasno odraža tudi na spodnji sliki (glej slika 6.8), kjer je razvidno, da mu največ časa zavzame načrtovanje, organiziranje ter nadziranje. Šele nato pride na vrsto vodenje (človeških virov), ki je - gledano hierarhično - najpomembnejša funkcija srednjega in nižjega menedžmenta.

Slika 6.8: Čas, potreben za opravljanje menedžerskih nalog



Vir: Prirejeno po H. Koontz in H. Weihrich (1990).

7 POLITIZACIJA V SKUPINI VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

Pojem politizacije visokih javnih uslužbencev kot večina pojmov v družbenih znanostih nima enotne, natančne in široko sprejete opredelitve (Haček 2005b, 759). Vzrok je mogoče iskati v različnih ureditvah uslužbenskih sistemov, ki v različnih delih sveta funkcionirajo precej različno. Razvoj teh ureditev je potekal iz različnih političnih in upravnih tradicij, ki odsevajo različne družbene vrednote in so vodene s strani različnih upravnih in vladnih ureditev (McLennan 1980).

Na splošno bi lahko opredelili, da politizacija predstavlja širitev političnega vpliva na delovanje uprave in kot taka predstavlja obliko človeškega vedenja, ki vključuje uporabo političnih mehanizmov, s katerimi želi doseči politične cilje (Hojnacki 1996, 139); lahko pa se jo definira tudi kot uporabo vpliva oziroma boj za moč in tekmovanje med posamezniki ter skupinami znotraj določene družbe (Plano in drugi 1973, 291). Politizacija se tako običajno nanaša na politično obnašanje javnih uslužbencev in vsebuje posamezne vrste dejavnosti, izmed katerih so nekatere označene kot primerne in druge kot neprimerne.

Pojmu politizacija tako ne smemo avtomatsko podeliti negativnega predznaka,¹⁰⁹ ampak ga moramo uporabljati kot način raziskovanja vladajočega odnosa med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci. Zavedati se je potrebno, da sistemi javnih uslužbencev sodijo pod izvršilno vejo oblasti, ki je po definiciji politična, zato je že okolje, v katerem delujejo, samo po sebi politično.

Naštejemo lahko vsaj tri razloge, zaradi katerih javni uslužbenci občutijo pritisk političnega delovanja, in sicer: 1) uradi in agencije morajo delovati v javno dobro, uslužbenci ki jih vodijo, pa se z učinkovitim vodenjem želijo izkazati, za kar pa je poleg vodstvenih veščin obvezno tudi poznavanje političnih veščin; 2) izvoljeni in politično imenovani funkcionarji se pri izvrševanju političnih dnevni redov pogosto obračajo po pomoč k visokim javnim uslužbencem, ki jim pomagajo pri njihovi uresničitvi in tako aktivno sodelujejo pri oblikovanju in uresničevanju političnih odločitev; 3) velika večina visokih javnih uslužbencev se močno zaveda, da je obstoj njihove enote, v kateri delajo, močno odvisen od zunanje politične moči. Različne agencije, uradi, direktorati v ministrstvu in še bolj pomembno – njihovo operativno osebje, obstajajo le zato, ker je bila izražena zadostna želja in volja po ustanovitvi pa tudi ohranitvi določenega organa, ki se je izoblikovala skozi politični proces. Zato se trudijo, da bi politični oblasti kar se da politično ugajali (Hojnacki 1996, 141).

¹⁰⁹ Kot negativna konotacija politizacije se v javnosti običajno uporablja izraz spolitiziranost.

Kljub temu da imajo države vzpostavljene načine, s katerimi nadzorujejo in omejujejo politično obnašanje javnih uslužbencev, ločevanje med primernim in neprimernim obnašanjem še vedno ostaja precej težavna naloga (ibidem, 142). Javna uprava bi namreč morala stremeti h ohranitvi svoje samostojnosti in neodvisnosti od vsakokratne politične oblasti. Visokim javnim uslužbencem politizacija predstavlja grožnjo njihovemu profesionalnemu statusu (Hojnacki 1996, 139), saj želijo politični funkcionarji vplivati na njihovo vedenje in delovanje (Aberbach in drugi 1981; Aberbach in Rockman 1987). Aberbach in Rockman (1987, 1988) zato pojem politizacije javnih uslužbencev ocenjujeta kot sinonim za kršitev načela politične nevtralnosti javnih uslužbencev.

Nevtralnost javnih uslužbencev predstavlja eno izmed glavnih značilnosti uslužbenskih sistemov v državah Evropske unije, saj predstavlja pogoj za oblikovanje moderne in demokratične državne ureditve. Vanjo sodijo standardi opravljanja storitev za državljane, kar pomeni, da niti politična razmerja, religiozni ali filozofski nazori niti narodnost ali spol ne smejo vplivati na delovanje (visokega) javnega uslužbenca. Nevtralnost je pravno zavezujoča za države članice in temelji na temelju Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti ter predstavlja nujni pogoj za ureditev tega področja v skladu z načeli Evropske unije. Ideja o politični nevtralnosti uprave je tako nasprotna pogledu, v skladu s katerim igra uprava tudi politično vlogo (Hojnacki 1996, 142), hkrati pa omenjeno idejo v skoraj vseh političnih sistemih vidijo kot enega izmed ustavnih temeljev delovanja uprave (Heady 2001, 167–170). Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti je izpeljano iz določila, ki zagovarja nevmešavanje politike v status in delo javnih uslužbencev ter jih varuje pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj in v strokovno vsebino njihovega dela. Slednje pomeni, da visoki javni uslužbenci pri opravljanju svojega dela in nalog delujejo politično neopredeljeno, hkrati pa niso povezani z nobeno politično ali ideološko skupino, saj morajo javne naloge izvajati v korist vseh državljanov in ne v korist posameznikov, političnih strank in drugih interesnih skupin (Krašovec 2002, 93; Pečarič 2008, 78).

Za uresničitev ideje politične nevtralnosti uprave je potrebno izpolnjevati naslednje pogoje:

- v procesih oblikovanja javnih politik mora biti uveljavljena dihotomija politika/uprava (da ima politika največjo moč v procesih oblikovanja politik);
- sistem zaposlovanja uradnikov mora temeljiti na merit sistemu (strokovnost, znanje in izkušnje);
- uradniki ne smejo biti vpeti v politične, strankarske in interesno-skupinske aktivnosti;
- uradniki ne smejo javno izražati svojih pogledov na javne politike;

- uradniki morajo predano opravljati svoje delo in naloge, ne ozirajoč se na filozofijo, ideologijo in program vladajoče stranke (koalicije) ter lastno mnenje o njih (Caiden 1996, 22–23).

Predstavljeni pogoji so precej zahtevni, saj jih je v današnjem času pravzaprav težko uresničiti ter izpolnjevati. Pri tem ne smemo predpostavljati, da strokovnost pomeni popolno nasprotje političnosti. Tudi strokovnjaki imajo pravico do svojega političnega pogleda, zaradi katerega pa še ne izgubijo strokovnosti, ki so si jo pridobili tekom študija in z delovnimi izkušnjami. Popolnoma nesmiselno je torej implicirati, da z nastopom politične funkcije določen kandidat izgubi vso svojo strokovnost.

Neodvisnost in samostojnost delovanja visoko strokovnega in usposobljenega kadra se vedno bolj izpostavlja kot temeljna dilema glede vloge kariernih javnih uslužbencev v sodobnih demokracijah in se ne nanaša le na vprašanje primernosti njihovega sodelovanja v procesu oblikovanja politik, ampak na vprašanje, do katere mere naj v tem procesu sodelujejo in ali njihovo sodelovanje ne bo spodneslo vloge političnih funkcionarjev (Dwivedi in Olowv 1988). Obstaja pa tudi dilema glede vloge političnih funkcionarjev, ki jim je dodeljena pravica do posredovanja v administracijo z namenom povečanja odzivnosti, saj se zastavlja vprašanje, v kolikšni meri njihova politizacija birokracije ogroža profesionalne vrednote visokih javnih uslužbencev (Lauth 1989, 195). Poleg opredelitve politizacije birokracije ne smemo pozabiti niti na problem birokratizacije političnega odločanja, ki se sicer zgodi v redkih primerih, ko birokracija obvladuje politično odločanje v družbi (Bugarič 2005a, 423–424; Bugarič 2006, 1260).

Mejo med strokovnim in političnim odločanjem je v praksi zelo težko določiti, zato se mora vsaka državna uprava, ki želi biti profesionalna in politično kar se da nevtralna, zavzemati za politično in drugače nepodkupljivo upravo, ki bo odločitve, sprejete z vrha politične oblasti sposobna kakovostno implementirati (Bugarič 2006, 1261). Vedno večja stopnja prekrivanja obeh vlog skozi čas sovпада z ugotovitvijo, da je v vedno večji meri mogoče zaslediti procesa hkratne politizacije birokracije in birokratizacije politike (Dogan 1975, 14–15). Visoki javni uslužbenci imajo namreč precejšen vpliv na oblikovanje politik in na sprejemanje odločitev, prav tako pa so zadolženi za vzpostavitev kontaktov in odgovarjanje relevantnim družbenim interesnim skupinam (Raadschelders 2003, 335).

Birokratizacija politike izhaja iz vsaj štirih povezanih virov, ki so posledica širjenja političnega prostora. Prvič, sam političen proces je racionaliziran in birokratiziran, saj so uradna srečanja političnih funkcionarjev visoko regulirana s formalnimi pravili in postopki, kar pomeni, da vedenje politikov postaja vedno bolj omejeno s formalnimi pravili in

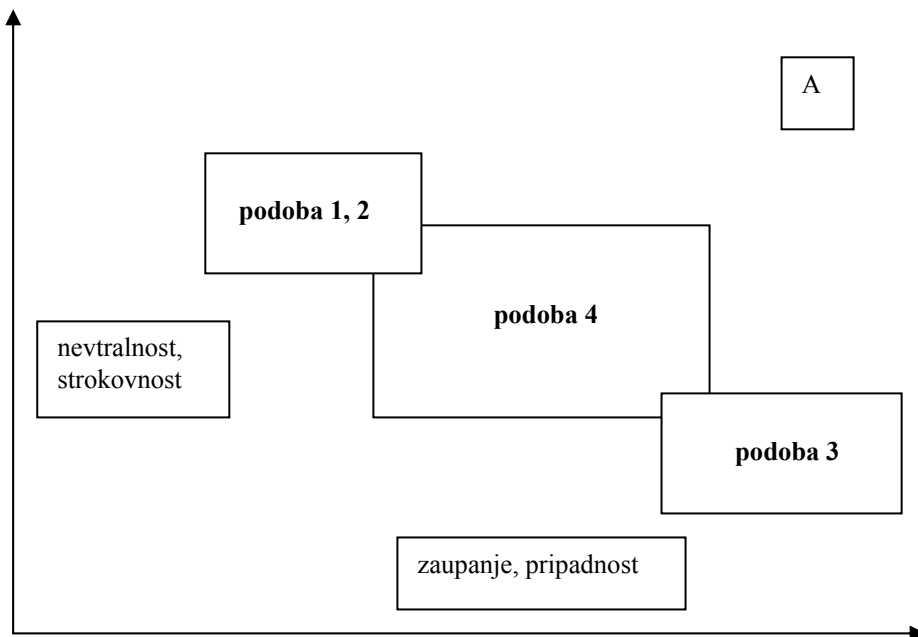
birokratskim načinom delovanja. Drugič, politični funkcionarji so si v preteklosti lahko privoščili, da so živeli za politiko, kar pa danes ni mogoče, saj je politika postala poklic, od katerega politični funkcionarji živijo. Politika in vlada namreč nista več »plemičeva« zabava, ampak zaposlitev kariernih političnih funkcionarjev za polni delovni čas. Premik od amaterskega k profesionalnemu političnemu funkcionarju je tako povzročil tudi premik k večji birokratizaciji. Sodobno izvoljen politični funkcionar ni le predstavnik ljudi, ampak tudi enako pomemben birokratski uslužbenec, ki je do določene mere še vedno vključen v upravni proces. Prav tako se pričakuje, da politični funkcionarji razvijejo določeno lojalnost do organizacije, za katero so odgovorni, četudi ne z namenom prijateljskih in produktivnih odnosov z javno upravo, pa vsaj zaradi tega, da branijo proračun organizacije pred ostalimi političnimi funkcionarji iz sosednjih birokratskih organizacij (ibidem, 304). To se nanaša tudi na četrti razlog, ki poudarja vedno večji vpliv javnih uslužbencev na oblikovanje politik. Predpostavlja se celo, da so visoki javni uslužbenci na podlagi svojega strokovnega znanja sposobni iz vizije političnega vodje razviti konkretne politike, ki se nato tudi dejansko implementirajo.

Evropska unija si v precejšnji meri prizadeva zmanjšati stopnjo politizacije, ki je zelo značilna predvsem za nekdanje države komunističnega režima (Meyer-Sahling 2009, 12), v katerih je bila skozi daljše časovno obdobje na oblasti ena politična stranka ali koalicija in v katerih je politična stališča v večji ali manjši meri prevzel tudi birokratski aparat (Haček 2005a, 86–87). V takšnem aparatu (visoki) javni uslužbenci težje ostanejo politično nevtralni, saj daljše časovno obdobje delujejo pod določeno politično oblastjo in tako nehote prevzamejo njene poglede, usmeritve in značilnosti (Brejc 2004, 241). Politizacija se v tranzicijskih demokracijah najpogosteje izraža kot kršenje načel politične nevtralnosti profesionalne javne uprave, v osebni in pristranskem ocenjevanju uspešnosti javnih uslužbencev s strani njihovih nadzornikov in nadrejenih ter v nezagotavljanju zakonite zaščite, ki bi preprečevala odpust javnega uslužbenca zaradi političnih razlogov. Vsi omenjeni elementi tako precej negativno učinkujejo na strokovnost javne uprave.

Politicizacijski trendi so bili v 80. in 90. letih opaženi tudi v vseh državah, v katerih so bile implementirane reforme novega javnega menedžmenta (Rouban 2007, 269), ki pa niso povečale le odgovornosti javnih uslužbencev do političnih funkcionarjev, ampak so jim hkrati postavile tudi višje postavljeno mejo svobode pri oblikovanju odločitev (Müller 2007, 59). Javni uslužbenci se v večini sodobnih demokratičnih družb tako znajdejo v položaju, v katerem se morajo odločiti med politično dovzetnostjo oziroma zaupanjem na eni strani ter

strokovnostjo in profesionalno odgovornostjo na drugi (Almond in Powell 1966, 152–158). Obstoje politizacije je v sistemih tako mogoče prepoznati tudi na osnovi vrednot, ki jih imajo visoki javni uslužbenci oziroma glede na razmerje med zaupanjem in nevtralnostjo oziroma profesionalno odgovornostjo (glej slika 7.1).

Slika 7.1: Razmerje med zaupanjem in nevtralnostjo oziroma profesionalno odgovornostjo, prikazano na podlagi podob po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu.



Vir: Ferraz (2009, 60).

Iz zgornje slike (glej sliko 7.1) je razvidno, da lahko visoki javni uslužbenci do določene meje spoštujejo in upoštevajo tako vrednoto nevtralnosti kakor tudi vrednoto zaupanja in pripadnosti, nikakor pa ne morejo biti popolnoma nevtralni in popolnoma pripadni hkrati. Točko A je torej v sistemu javne uprave nemogoče doseči. Obstaja pa vmesni prostor, kjer se vzpostavlja politično-upravni sistem in določa, kako politični in upravni igralci med seboj sodelujejo.

Če si države želijo bolj strokovnega in profesionalnega sistema, potem morajo oblikovati bolj neodvisno in nevtralno upravo; če pa želijo, da je uprava podrejena politiki, morajo oblikovati takšen sistem, kjer bo imela uprava minimalno stopnjo neodvisnosti in nevtralnosti. Pri takšni obliki se pogosteje srečujemo s pomanjkanjem upravne legitimnosti (Ferraz 2009, 61) ter z večjo stopnjo politizacije. Bolj ko sistem temelji na zaupanju, bolj sta nevtralnost in neodvisnost vprašljivi, saj so odnosi med uradniki in politiki izjemno prepustni, prav tako pa je javni interes lahko hitro podvržen zasebnemu interesu.

Delovanje visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev se medsebojno tudi prekriva, prvi so namreč vključeni v strateške premisleke, politični funkcionarji pa so odvisni od znanja in strokovne usposobljenosti visokih javnih uslužbencev. Ključen pri njihovem sodelovanju je tako odnos zaupanja, saj je na koncu politični funkcionar tisti, ki sprejme odločitev (politična odgovornost), najvišji javni uslužbenec pa jo mora brez zadržkov in pomislekov implementirati. Ključni faktorji za medsebojno sodelovanje so tako jasnost, preglednost, zaupanje, zvestoba in sodelovanje, ki se najbolje izražajo v četrti podobi (glej slika 7.1) po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu. Sposobnost visokih javnih uslužbencev, da učinkovito sodelujejo s političnimi predstavniki, ki javnim uslužbencem lahko tudi zaupajo, je tako ključna za uspešno delovanje javne uprave. Največjo stopnjo zaupanja je mogoče zaznati v Veliki Britaniji, kjer je integracija političnega zaupanja in političnih nasvetov v vlogi najvišjega uradnika več kot uspešna (Page in Wright 2007a, 234–235).

Politizacija se tako pogosto pojavi kot posledica političnega nezaupanja v najvišje javne uslužbence, saj politično zaupanje tradicionalno predstavlja najbolj težko uresničljiv cilj v okviru nestranske javne uprave, zato nekatere države¹¹⁰ še vedno zagovarjajo politična imenovanja. Bistvo političnih imenovanj tako temelji na zvestobi politično imenovanih oseb do svojih nadrejenih, ki so tako bolj kot načelu zakonitosti in pravni državi zvesti svojim nadrejenim (Meyer-Sahling 2009, 12). Težave tako najpogosteje nastanejo ob menjavi politične oblasti, saj uslužbenska mesta zasedajo posamezniki, ki se lažje identificirajo s politikami prejšnje politične oblasti (Haček 2005a, 86–87).

Iz večine diskusij o politizaciji javnih uslužbencev izvirata predvsem dve politični dimenziji, vezani na delovanje javnih uslužbencev: prva se nanaša na niz političnih aktivnosti, s katerimi se ukvarjajo javni uslužbenci, druga pa na delovanje različnih posameznikov in skupin, da bi na politične načine vplivali na delovanje javnih uslužbencev (Aberbach in Rockman 1987, 27; Hojnacki 1996, 139).

Pri prvi dimenziji, ki se nanaša na niz političnih aktivnosti, s katerimi se ukvarjajo visoki javni uslužbenci, se osredotočamo predvsem na njihovo vedenje, ki ga kažejo ob vsakodnevnem stiku s političnim procesom. Pri tem gre predvsem za vprašanje, koliko aktivnosti znotraj političnega procesa od faze iniciacije do faze implementacije opravijo javni uslužbenci po svoji lastni volji. Aktivnosti lahko razdelimo v dve skupini, kjer v prvo uvrščamo dejanja, ki naj bi jih javni uslužbenci naredili, da bi vplivali na vsebino javne politike (želja po vplivanju na izbiro političnih odločevalcev; vodenje pisarne oziroma

¹¹⁰ Nemčija, ki ima vzpostavljen sistem političnih uradnikov (Politische Beamte).

kabineta; promocija posameznikov, ki so podobnega mišljenja in ne nazadnje neposredna vključitev v proces oblikovanja politik); v drugo pa uvrščamo aktivnosti, ki jih javni uslužbenci izvajajo po tem, ko so politike pripravljene na implementacijo. Tu mislimo predvsem na uporabo političnih sredstev, kot so pogajanja in doseganje kompromisov (Aberbach in Rockman, 1988). Pri drugi dimenziji, ki se nanaša na delovanje različnih posameznikov in skupin, da bi na politične načine vplivali na delovanje visokih javnih uslužbencev (Plano in drugi 1973, 291–292), lahko prepoznamo igralce, ki lahko prihajajo od znotraj ali zunaj meja vlade. Lahko gre torej za izvoljene ali politično imenovane vladne uradnike, ki se trudijo pridobiti javne uslužbence za pospešitev njihovih posameznih političnih agend; lahko pa so predstavniki zunanjih reprezentativnih interesov, ki jih poskušajo preko lobiranja vključiti v proces upravnega odločanja (Riggs 1988).

Peters in Pierre (2004) tudi ločujeta med *politizacijo od zgoraj navzdol* in *politizacijo od spodaj navzgor*. Politizacija od spodaj navzgor se nanaša na povečanje politične aktivnosti javnih uslužbencev (vdanost strankam, politično obnašanje, politično motiviran odnos), medtem ko se politizacija od zgoraj navzdol nanaša na povečan obseg kontrole s strani vlade nad visokimi javnimi uslužbenci. Slednje se najpogosteje pojavi takrat, ko si politični funkcionarji želijo zagotoviti, da bo ravnanje javnih uslužbencev kompatibilno ter skladno z njihovimi željami. Sem uvrščamo predvsem politična imenovanja.

Peters je mnenja, da sta stopnja in vrsta politizacije odvisni predvsem od ljudi, ki služijo državi in od njihovega obnašanja po tem, ko so bili izbrani na vodilna mesta (odvisna spremenljivka); politična in upravna tradicija medtem predstavljata neodvisni spremenljivki (Hojnacki 1996, 139). Politizacija je sicer zelo težko izmerljiva in določljiva, zato je nujno potrebno določiti linijo med politiziranimi in nepolitiziranimi aktivnostmi (Wiatr 1988), hkrati pa je smiselno upoštevati tudi dejstvo, da politizacija uprave nima samo in zgolj negativnih učinkov na delo, ampak tudi pozitivne (Peters in Pierre 2004, 3).

Strokovnjaki kot so Aberbach, Putnam in Rockman (1981), Peters (1988), Pierre (1995), Eichbaum in Shaw (2007) ter Mulgan (2007) se tako strinjajo v ugotovitvi, da se politizacija javnega sektorja lahko nanaša na vsaj tri različne pojave, ki jih bomo v nadaljevanju tudi sami še podrobneje predstavili, in sicer:

- **politizacija kot politična vključenost** visokih javnih uslužbencev,
- **politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami** (nadzor nad birokracijo) ter

- **politizacija kot participacija javnih uslužbencev v političnem odločanju** (vloga najvišjih javnih uslužbencev) (Rouban 2005, 310–320).

7.1 POLITIZACIJA KOT POLITIČNA VKLJUČENOST VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

Na splošno vse sodobne demokracije zagovarjajo stališče, da bi moral biti sistem zaposlovanja, kariernega razvoja in ocenjevanja dela visokih javnih uslužbencev povsem politično nevtralen. Ob tem se nekaterim postavlja vprašanje, ali so javni uslužbenci učinkovitejši, če delijo cilje trenutne politične opcije, ali so učinkovitejši, če ostajajo nevtralni ter tako kontinuirano služijo politično različnim vladam. Večina strokovnjakov vseeno meni, da politična pripadnost javnim uslužbencem predstavlja prej oviro kot pa prednost. Javni uslužbenci, ki delijo cilje trenutne politične opcije, so namreč ob vsakih volitvah v nevarnosti, da ob zmagi neke druge politične opcije izgubijo zaposlitev oziroma so prisiljeni svojo politično prepričanje znova spreminjati, kar pa vsekakor ne predstavlja optimalnih razmer za učinkovito in neodvisno delovanje uprave (Haček in Bačlija 2007, 70). Da bi slednje omejili, se z zakonodajo o javnih uslužbencih omejuje članstvo in delovanje v političnih strankah; ponekod celo velja prepoved neposredne participacije javnih uslužbencev v volilnem procesu, ki se lahko nanaša na prepoved sodelovanja v volilni kampanji, prepoved dajanja finančnih donacij, prepoved zasedanja voljenih položajev v političnih organizacijah in podobno (Hojnacki 1996, 151). Kljub temu strankarsko opredeljeni visoki javni uslužbenci nujno še ne pomenijo prisotnosti politizacije, saj imajo vsi ljudje pravico do svojega političnega prepričanja, ki ga lahko izražajo bolj ali manj aktivno, pri čemer pa niti ni nujno, da so člani političnih strank. Da bi torej javni uslužbenec ravnal politično, ni nujno, da je član politične stranke (Brejc 2000, 234). Političnih preferenc visokih javnih uslužbencev ali njihovega političnega mnenja tako ne smemo preprosto enačiti s politizacijo, če to ne vpliva na njihove strokovne odločitve, ki morajo biti vselej skladne z zakonodajo in s političnimi usmeritvami.

7.2 POLITIZACIJA KOT NADZOR NAD IMENOVANJI IN KARIERAMI VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

Nevarnost politizacije se pojavi predvsem takrat, ko so kariere javnih uslužbencev odvisne od predstavnikov politične oblasti in ko je v veljavi natančno premišljen postopek izbire javnih uslužbencev. Politično imenovane osebe naj bi se tako počutile bolj zveste in poslušne svojim političnim gospodarjem kot pa načelu zakonitosti in pravni državi, kar slabi odgovornost javne uprave ter v veliki meri spodkopava načela profesionalizma in politične nevtralnosti.

Politizacija se tako nanaša na stopnjo, do katere so izvoljeni politični funkcionarji vključeni v (strankarska) imenovanja najvišjih uradniških položajev, kjer lahko govorimo o politično podrejeni visoki javni službi, katere bistvena značilnost je, da tako pri procesu rekrutacije kot tudi pri procesu napredovanja visokih javnih uslužbencev namesto kriterijev strokovnosti prevladujejo politični kriteriji (Peters in Pierre 2004, 2; Page in Wright 2007b, 8).

V večini držav je precej težko določiti čisto linijo med uradniki, ki so imenovani politično in tistimi, ki so imenovani skozi natečajni upravni postopek brez kakršnega koli političnega vpletanja; večina držav namreč uporablja hibridni model, kjer so kriteriji na podlagi strokovnosti kombinirani s političnimi kriteriji. Prav tako obstaja precejšnje razhajanje v stopnji vključenosti politikov v imenovanja najvišjih javnih uslužbencev. Pri tem je potrebno opozoriti, da kljub temu da je politični funkcionar vključen v imenovanje, slednje še ne pomeni, da je imenovanje tudi popolnoma politično. Večina zakonodaj namreč določa, da morajo biti odločitve glede imenovanj sprejete na osnovi objektivnega ocenjevanja posameznikovih kompetenc, končna odločitev o izbiri primerne kandidata pa je v večini primerov še vedno prepuščena političnemu funkcionarju. Z vsakokratno spremembo politične oblasti se torej zgodijo skoraj neizogibni posegi v vrh državne uprave, kar pomeni zamenjave najvišjih javnih uslužbencev prejšnje vlade z uslužbenci, ki so bližje novi vladi. Ker to pravzaprav počnejo vse vlade, je takšno ravnanje priznано kot povsem legitimno in racionalno, saj je težko pričakovati, da bo katera vlada ravnala drugače.

Menjave tako niso v nasprotju s pravili pravnih sistemov, saj je vladam dopuščeno precej široko diskrecijsko polje pri postavljanju in menjavi najvišjih javnih uslužbencev (Bugarič 2004, 15), kljub temu pa je potrebno poudariti, da se v praksi dogajajo prepogoste menjave posameznikov oziroma menjave celotnega uradniškega vrha.

Politizacijo kot nadzor nad imenovanji najvišjih javnih uslužbencev (Matas 1995) lahko delimo na *formalno in materialno*.

Formalno politizacijo določa zakonodaja javnih uslužbencev, zato se lahko stopnja formalne politizacije določi na podlagi študija zakonodaje, ki ureja zaposlovanje javnih uslužbencev, saj določa, kateri položaji znotraj upravne strukture so namenjeni profesionalnim javnim uslužbencem na katere politika nima vpliva ter kateri so tisti položaji, na katere se kadruje (tudi) na podlagi političnih meril. Preko skrbne analize zakonodaje se lahko ugotovi, ali v zadostni meri zagotavlja strokovnost in neodvisnost delovanja javnih uslužbencev.

Materialna politizacija¹¹¹ pa se nanaša na stopnjo strankarske kontrole pri izbiri najvišjih javnih uslužbencev, ki se kaže pri dejanski praksi kadrovanja. Ne zadostno urejena zakonodaja in podzakonski akti lahko torej podpirajo formalno politizacijo, ki predstavlja osnovo za nastanek materialne politizacije. Prehajanje iz formalne v materialno politizacijo se kaže predvsem pri izbiri politično imenovanih položajev, kjer v ospredje prihajajo politični kriteriji (Matas 1995). Slednje je posledica želje koalicijskih članov, da imajo maksimalno število politično imenovanih položajev in da (tako da imajo »nastavljene« ljudi s svoje stranke) dosežejo toliko področij političnega vplivanja, kolikor je le možno. Pri materialni politizaciji je tako potrebno ugotoviti vsaj dvoje: prvič – kateri so tisti kriteriji, po katerih se kadruje na politične položaje, in drugič – kateri so kriteriji, po katerih se kadruje na najvišje uradniške položaje. Prvi in morda najpomembnejši dejavnik materialne politizacije je politično udejstvovanje vseh, ki zasedajo visoke položaje v upravi; za materialno politizacijo pa je pomembno tudi, kateri politični opciji »pripadajo« tisti visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank – ali gre torej za isto politično opcijo, ki je trenutno na oblasti (ibidem, 5).

Analiza imenovanj uradnikov je za ugotavljanje stopnje politizacije ključnega pomena, vendar pa politizacije kljub temu ne moremo meriti zgolj s stopnjo menjave najvišjih uradnikov, saj je precej težko določiti, ali je politični funkcionar določenega kandidata izbral le na podlagi političnih kriterijev ali je upošteval tudi njegove kompetence (Rouban 1995, 82). Lahko pa se strinjamo, da izbira ponavadi vsebuje oba vidika.

Raziskave primerjalne javne uprave so pokazale, da je predvsem v zahodnih demokracijah ponovno prisoten interes preučevanja odnosov med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci (Page in Wright 1999; Rhodes in Weller 2001; Peters in Pierre 2001, 2004). Posebna pozornost je posvečena tudi postkomunističnim državam, kjer naj bi bili odnosi med politiko in upravo še posebej označeni z nestabilnostjo in politizacijo. Študije, ki se osredotočajo na politizacijo kot politično vplivanje na imenovanja, identificirajo različne evropske vzorce. Razlikujemo lahko med upravami, ki so večinoma depolitizirane, kot sta Velika Britanija in Danska; upravami, kjer so politična imenovanja na najvišje uradniške položaje nekaj običajnega (Nemčija in Francija) ter med upravami, kjer politično-strankarska imenovanja segajo še nekoliko globlje v upravno hierarhijo in ne samo na najvišja uradniška mesta, kar je značilno predvsem za države južne Evrope (Page in Wright 1999).

¹¹¹ O stopnji materialne politizacije se lahko sklepa na podlagi študija primerov zaposlovanja na najvišje položaje v upravi. Materialne politizacije ne zanimajo morebitni (politični) položaji na vrhu upravne hierarhije, ki so vezani na izvolitev na splošnih volitvah ali v voljenem predstavniškem telesu, pač pa jo zanima le kadrovanje na tiste položaje v upravi, na katere so posamezniki imenovani (Matas 1995, 4).

V nadaljevanju (tabela 7.1) predstavljamo modele politizacije, ki služijo kot fleksibilno analitično orodje, s katerim lahko klasificiramo različne pristope, ki jih politiki uporabljajo pri politični kontroli birokratskih karier ter nam omogočajo, da lahko primerjamo politizacijo¹¹² v različnih geografskih okoljih ter časovnih obdobjih. Številni avtorji na podlagi opravljenih raziskav in študij (Goetz in Margetts 1999; Nunberg 1999; Goetz in Wollmann 2001; Verheijen 2001; Meyer-Sahling 2008) namreč ugotavljajo, da je politizacija tako v postkomunističnih kakor tudi v ostalih zahodnih demokratičnih sistemih najvišjih javnih uslužbencev zelo razširjena; med drugim pa tudi opozarjajo (Maor 1999; Peters in Pierre 2004; Dahlstroem 2009), da se je precej razširila prav v zadnjih dvajsetih oziroma tridesetih letih.

Seveda dopuščamo možnost, da se določeni modeli v nekaterih državah med seboj prekrivajo, vendar je kljub temu mogoče ugotoviti, kateri model v posamezni državi prevladuje.

Tabela 7.1: Modeli politizacije kot nadzora nad imenovanji in karierami visokih javnih uslužbencev

	1. MODEL APOLITIZACIJA	2. MODEL OMEJENA POLITIZACIJA	3. MODEL ODPRTA POLITIZACIJA	4. MODEL STRANKARSKA POLITIZACIJA
Pristop nove vlade glede »podedovanih« uradnikov	ne zamenjajo	zamenjajo	zamenjajo	zamenjajo
Karierni vzorec novih imenovanih uradnikov	rekrutirani karierni uradniki v okviru državnega organa (ministrstva, organa v sestavi,...)	rekrutirani karierni uradniki v okviru državnega organa (ministrstva, organa v sestavi,...)	rekrutirani zunanji kandidati iz javnega ali privatnega sektorja	rekrutirani zunanji kandidati s političnega področja

Vir: Meyer-Sahling (2008, 8).

Štirje modeli se med seboj razlikujejo glede na dve dimenziji. Prva od njiju se nanaša na razmislek, ali formalna politika zaposlovanja dovoljuje, da se vsaka nova vlada lahko odloči, če bo prekinila delovno razmerje z najvišjimi uradniki, ki so služili prejšnji vladi; druga dimenzija pa se nanaša na način rekrutacije v primeru, ko je vladi zakonsko dovoljeno, da se lahko odloči za nova imenovanja.

¹¹² Splošno je sicer sprejeto, da je politizacija razširjena povsod, se pa razlikuje glede na obliko, stopnjo in globino (Page in Wright 1999; Peters in Pierre 2004).

Prvi model – *Weberjanska perspektiva birokratskega vladanja* bi lahko označili kot *de facto apolitizacijo*, saj nova vlada ne prekine delovnega razmerja z najvišjimi uradniki, ki jih je podedovala od prejšnje vlade. Vsa morebitna izpraznjena mesta pa se običajno zasedejo z napredovanjem uradnikov iz nižjih na višje uradniške položaje, kjer napredovanja temeljijo na kriteriju profesionalnih kompetenc brez političnega vmešavanja. Stališče glede političnega nevmešavanja izhaja iz Webrovega argumenta, da so »podedovani« uradniki nujno potrebni. Tega se zavedajo tudi člani nove vlade, saj so mnenja, da je nemogoče voditi državo, ne da bi se lahko zanesli na strokovno in proceduralno znanje uradnikov, ki so jih podedovali od prejšnje vlade. Ta model vključuje stabilnost, birokratske kariere pa so ločene od političnih karier, saj naj bi visoki javni uslužbenci veljali za politično nevtralne. Najbližje idealu o popolni ločenosti državne uprave od politike in s tem nepolitiziranega vrha uradništva, je gotovo angleški model. Jedro britanskega modela namreč predstavlja profesionalna, strokovna in politično nevtralna uprava, ki servisira vsako obstoječo vlado, ne glede na njeno politično usmeritev, politika pa ima omejene možnosti poseganja v njeno delo ter kadrovanje. V Veliki Britaniji ministri v svojem kabinetu nimajo niti posebne ekipe politično lojalnih uradnikov, zato najbližje sodelavce predstavljajo kar najvišji javni uslužbenci (Wilson in Barker 2003, 3). Poleg stalnih sekretarjev in njihovih namestnikov pa obstaja še skupni šef celotnega uradništva (Head of civil service), ki pooseblja neodvisnost in strokovnost uradništva v Veliki Britaniji. Politična nevtralnost britanske javne uprave predstavlja temeljno značilnost demokratičnega vladanja, s čimer britanski model še vedno uživa sloves močno lojalnega upravnega sistema, ki je neodvisen od vladajoče stranke (Mc Lennan 1980, 125–131).

Ostali trije modeli politizacije predpostavljajo, da so uradniški položaji v upravi ob menjavi vlade subjekt večje politično motivirane spremembe. Modeli se nadalje med seboj razlikujejo glede na karierno ozadje visokih javnih uslužbencev, ki so imenovani na najvišja uradniška mesta. Verheijen in Rabrenovic (2001, 441) ugotavljata, da je omenjeno še vedno prevladujoči vzorec, saj se v večini držav najvišji uradniški položaji zamenjajo z vsakimi volitvami pa tudi z vladnimi reorganizacijami. Podobno ugotavljata tudi Goetz in Wollman (2001, 880), ki opažata vztrajen vpliv strankarske politike na menedžment upravljanja človeških virov in težnjo ministrov, da imajo ob sebi številčno ekipo političnih svetovalcev. Razlika med postkomunističnimi zahodnimi demokracijami in ostalimi se kaže predvsem v

pogostosti menjav. To pomeni, da predvsem postkomunistične vlade skoraj popolnoma zamenjajo svoj uradniški vrh ter profil oseb, ki nadomestijo prejšnje uradnike.

Model *omejena politizacija* predpostavlja, da nove vlade pri zamenjavi uradnikov najprej izkoristijo notranje kadrovske vire, in sicer z napredovanjem nižjih uradnikov v višje. S tem se novo vodstvo lahko sooči s potencialnim pomanjkanjem politične dovzetnosti, saj daje prednost kompetencam tistih uradnikov, ki so že zaposleni v določenem državnem organu. Politizacija uradnikov je tako omejena, saj še vedno obstaja notranja politična kontrola, ki nadzoruje in odloča o nadaljnji karieri sposobnih uradnikov. Lahko bi rekli, da gre za politizirano napredovanje. Omenjeni model politizacije je oblikovan na pristopu političnega nadzora, ki ga Page in Wright (1999) identificirata za državi kot sta Nemčija in Francija (Meyer-Sahling 2008, 6).

Tretji model – *model odprte politizacije* prav tako predpostavlja, da nove vlade lahko zamenjajo uradnike in jih nadomestijo z imenovanimi uradniki, ki pa so lahko rekrutirani tudi iz drugih struktur organov javne uprave zunaj osrednje strukture ministrstva; lahko pa so tudi iz privatnega sektorja, iz akademskih vrst, nevladnih organizacij in interesnih skupin. Kariere nižjih uradnikov in kariere višjih uradnikov v tem modelu niso več povezane. Najvišji nivo birokracije je tako popolnoma odprt, saj za najvišja uradniška mesta lahko kandidirajo tako kandidati iz uprave kot tudi iz zasebnega sektorja. Ta oblika politizacije je sicer zelo znana, vendar manj značilna za zahodne demokracije. Najbolj se omenjenemu modelu približajo Združene države Amerike, saj naj bi bila rekrutacija t.i. »outsiderjev« ustaljena praksa političnih imenovanj na najvišje položaje (Hecllo 1977; Meyer-Sahling 2008, 6).

V četrtem modelu, imenovanem *strankarska politizacija*, so uradniki nekdane vlade večinoma odstavljene; na prosta uradniška mesta so imenovani uradniki, katerih kariere vključujejo tudi izkušnje iz političnega okolja (vladni, parlamentarni, strankarski položaji ipd.). Politični vodje ne intervenirajo le v birokratske, ampak tudi v politične kariere, saj so med seboj precej prepletene in težko razločljive, medtem ko karierna vez med nižjimi in višjimi uradniškimi položaji ostaja popolnoma ločena. Pri tem modelu politično ozadje predstavlja osnovni pogoj za imenovanje na najvišje uradniške položaje. Dejansko ti uradniki služijo kot strankarski javni uslužbenci, ki si pridobijo še dodatne politične spretnosti, ki jih lahko koristno uporabijo pri menedžmentu vladnih oddelkov oziroma v njihovi morebitni nadaljnji karieri v vlogi političnega funkcionarja. Za zahodne demokracije tako ni neobičajno,

da najdemo visoke javne uslužbence, ki se spremenijo v politične funkcionarje (denimo v Franciji) (Meyer-Sahling 2008, 7). V evropskih državah je to postal normalni pojav, saj odstotek političnih funkcionarjev s preteklostjo službovanja v javni upravi v zadnjih 150 letih namreč precej narašča (Raadschelders 2003, 335).

7.3 POLITIZACIJA KOT PARTICIPACIJA JAVNIH USLUŽBENCEV V POLITIČNEM ODLOČANJU

Politiziran proces imenovanj spodbuja politizirane akcije na področju delovanja javnih uslužbencev in izpodriva tradicionalno politično nevtralnost kariernih javnih uslužbencev ter njihovo sposobnost, da bi ministrom dajali svobodne in odkrite nasvete. Politična imenovanja lahko tako ne nazadnje vodijo k politizaciji kot participaciji pri procesu oblikovanja politik (Eichbaum in Shaw 2008, 342).

Pogled na nevtralne javne uslužbence, ki naj ne bili vključeni v politični proces, velja za idealni vzorec obnašanja v vseh modernih političnih sistemih (Heady 1979, 167–70) in kot tak predstavlja Webrov idealni tip birokracije. Kljub temu pa popolnoma politično nevtralna uprava obstaja zgolj kot teoretski model, saj v praksi takšne ureditve ne moremo najti. Lahko namreč govorimo zgolj o relativno politično nevtralni upravi (Brejc 2004; Haček 2005a), ki je v očeh ostalih igralcev v procesih oblikovanja javnih politik povsem legitimna in zaželeno (Etzioni Halevy 1983, 92). Meja med upravo in politiko je tako vedno bolj zabrisana, čemur pritrjuje tudi dejstvo, da v nekaterih državah visoki javni uslužbenci za določen čas prevzamejo čisto politične funkcije, kasneje pa se vračajo na svoje uradniško mesto (Haček 2005a, 87).

V teoriji o politizaciji se tako pogosto pojavlja termin funkcionalna politizacija, ki predstavlja vključenost uradnikov v oblikovanje politik in predstavlja (delno) politično vlogo najvišjih uradnikov. Politične aktivnosti, ki jih označimo za primerne in legitimne in ki so nujno potrebne za dobrega upravnega menedžerja, tako niso vključene v sklop negativne konotacije politizacije (Pfiffner 1992, 57–65).

Večina držav z namenom, da bi omejila politizacijo v vrhu uprave, omejuje politične aktivnosti javnih uslužbencev oziroma jim nalaga obveznosti, ki jih morajo izpolnjevati in za katere so zadolženi neposredno s trenutkom vstopa v uradniško službo, torej takrat ko zanje začnejo veljati zakoni s področja zaposlovanja in delovanja državne uprave.

Če se vrnemo na vprašanje vključenosti javnih uslužbencev v proces oblikovanja politik in njihovo implementacijo, večina držav določeno stopnjo vključevanja najvišjih javnih uslužbencev v kreiranje političnih pobud zaznava kot primerno (Riggs 1988), saj imajo

formalno določene kriterije, po katerih so javni uslužbenci vključeni v proces političnega odločanja. Visoki javni uslužbenci so veliko več kot le izvrševalci odločitev, ki jih sprejemajo drugi, saj morajo biti odzivni tako do zakonitih političnih odločevalcev kakor tudi na potrebe in želje državljanov (Hojnacki 1996, 159). V večini držav je tako političnim funkcionarjem povsem običajno, da svoje podrejene javne uslužbence zadolžijo, da jim pripravijo osnutek zakonodajnega predloga v okviru njihovega strokovnega znanja. Če isti javni uslužbenec naredi enak zakonodajni predlog brez da bi ga za to zaprosili, se njegovo dejanje razume kot neprimerno in politično motivirano. To pa predstavlja nasprotje načela lojalnega in zvestega javnega uslužbenca. Predmet razprave je tako vprašanje o tem, kdo nadzira politični proces in kako se javni uslužbenci nanj odzivajo (Heady v Hojnacki 1996, 141).

Večina vlad v razvijajočih se zahodnih demokracijah se je tako preoblikovala na način, da dopušča sodelovanje pri oblikovanju politik tudi drugim strukturam in igralcem družbe, ki bodo tako igrali vedno večjo vlogo (Peters in Savoie 1998). Tu mislimo predvsem na najvišje javne uslužbence in tudi na vse večje število političnih zunanjih svetovalcev.

8 KOMPLEKSNOST POLITIČNO-UPRAVNIH ODNOSOV: OPUŠČANJE KONCEPTA DIHOTOMIJE IN RAZVOJ NOVIH KOMPLEMENTARNIH MODELOV

Upravne vede, politologija in ne nazadnje tudi politična praksa precej pozornosti namenjajo problematiki preučevanja razmerja med politiko in upravo. Glede na dejstvo, da javna uprava v svojem širšem pomenu besede zaposluje tretjino aktivnega prebivalstva, državna uprava v razvitih državah pa okoli 10 %, je pozornost, namenjena definiranju ustreznega razmerja med političnimi subjekti in javno upravo, povsem upravičena (Blondel 1995, 306).

Dobro in učinkovito delovanje celotnega državnega aparata je v veliki meri odvisno prav od omenjenega odnosa, ki se običajno razvije na podlagi splošnih faktorjev. Ti so povezani s političnim sistemom in oblikovani z državno in politično zgodovino (splošni odnos politične avtoritete do najvišjih javnih uslužbencev, stil vladanja, vloga ministrstev,...). Učinkovito delovanje pa je odvisno tudi od faktorjev, ki se neposredno nanašajo na status najvišjih javnih uslužbencev, njihovo vlogo ter družbeni položaj (končana stopnja izobraževanja, trajanje pogodbe, vključenost politične avtoritete v imenovanje in napredovanje najvišjih javnih uslužbencev, mobilnost najvišjih javnih uslužbencev itd....) (Ridley 1979; Heady 2001, 79; Visscher v Giauque in drugi 2009, 692).

Preučevanja odnosa med upravo in politiko se je večina strokovnjakov lotila skozi preučevanje vzorcev odnosov med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci v procesu oblikovanja politik ter primerjavi moči, ki jo posedujejo znotraj političnega sistema. Običajno se njihovo razmerje najenostavneje opredeli kot razmerje med odločanjem in izvrševanjem odločitev (Bučar 1981; Brejc 1996; Haček 2005a), kljub temu pa nas sodobne upravne reforme vodijo v nadaljnji razmislek o spremenjeni razdelitvi moči (Peters in Pierre 2001, 3–5), kjer je potrebno na novo definirati upravno-politični odnos. Birokracija v modernih družbah namreč še zdaleč ni več le izvajalec političnih odločitev, temveč je aktivno vključena v proces njihovega oblikovanja, v okviru česar se bori za lastne koncepcije tistega, kar ima za dobro politiko (Haček 2005a, 12).

Kompleksen odnos med (izvoljenimi ali imenovanimi) političnimi funkcionarji in (profesionalnimi) javnimi uslužbenci se v sodobni državi pogosto izkaže za problematičnega, saj odseva nasprotje med tehnično učinkovitostjo na eni strani in demokratično odgovornostjo na drugi (Heady 2001, 79). Temeljni značilnosti delovnega razmerja med političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem sta medsebojno sodelovanje

in konflikt (Lauth 1989, 193), ki se pogosto pojavita kot posledica merjenja politične moči ter obojestranske želje po vplivanju in nadzoru nad javnimi politikami (Wake Carroll 1990, 346). Ko govorimo o razvoju odnosov med politiko in upravo, se tako ne moremo izogniti vprašanju »Kdo vlada?« V sodobnih demokratičnih demokracijah se slednje pogosto zastavlja z vidika potencialnega konflikta med politično eksekutivo in visokimi javnimi uslužbenci glede javnih politik (Peters 1987).

V formalnem smislu je odnos med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji popolnoma jasen, zato bi lahko brez dvoma trdili, da vladajo politiki. Neformalno pa je odnos precej bolj zapleten, zato je pravega vodjo težko določiti (Aberbach in Rockman 1988, 1). Page (1992) celo trdi, da vladajo oboji, tako visoki javni uslužbenci kakor tudi politiki. Podobnega mnenja sta tudi Campbell in Peters, ki pravita, da si politiki prehitro lastijo popolni nadzor pri oblikovanju pomembnih političnih odločitev, saj ne moremo zanikati, da pri tem vsaj delno ne sodelujejo tudi visoki javni uslužbenci (Rabrenovic 2001, 11), ki posedujejo znanje o delovanju vlade in politično-upravnih procesih, ki pa ga politiki nimajo (vsaj ne v tolikšni meri) (Aberbach in Rockman 1988, 2). Med njimi je tako nujno prisotna vzajemna odvisnost, saj politiki za svoje učinkovito delovanje nujno potrebujejo strokovno podkovanost visokih javnih uslužbencev, ki pa ne morejo delovati brez političnih navodil (Newland 1983, 19). Povezovanje med upravo in politiko v parlamentarnih sistemih naj bi bilo tako precej kooperativno (Chapman 1984; Rabrenovic 2001, 20).

Dejansko so v ožjem smislu javni uslužbenci hkrati odgovorni tako zakonodajalcu kot izvršilnemu voditelju in glede na napisano obstajata dva vidika politično-upravnih odnosov, in sicer zakonodajno-izvršilni odnos in odnos med izvršilnimi voditelji ter podrejenimi uradniki. Pri tem zakonodajno-izvršilna delitev predstavlja enega izmed pomembnejših aspektov sistema zavor in ravnotežja, pri čemer lahko izvršilno vejo oblasti nadalje razdelimo na dve podzvrsti: na izvršilno politično oblast in izvršilno upravno oblast. Vlada s svojo izvršilno politično močjo definira tekoče strateške politike, medtem ko ministrstva, ki posedujejo izvršilno upravno moč, definirajo politiko, ki jo nato tudi implementirajo (Rabrenovic 2001, 20).¹¹³ V večini evropskih držav je v veljavi politična ureditev, kjer parlament daje politične usmeritve, ustavna birokracija (administracija) pa zagotavlja njihovo učinkovito izvajanje.

¹¹³ Pravni okvir (legal framework) predstavlja enega izmed ključnih elementov, ki vplivajo na politično upravne odnose (Rabrenovic 2001, 20).

Uprava tako ne predstavlja posebne kategorije niti v teorijah o delitvi oblasti, kjer je obravnavana pod izvršilno oblastjo, niti v demokratični teoriji, kjer se predpostavlja, da politični sistem, če je vložek demokratičen, na določen način uspe odraziti zahteve v učinke in rezultate (Brezovšek 2000, 268).

Trditev, da sta obe preučevani skupini aktivno udeleženi v javni upravi in da se njihovo delo običajno močno prepleta, lahko podkrepimo tudi z dejstvom, da se javni uslužbenci ukvarjajo z nekaterimi tipičnimi področji politike, kot so na primer določanje ciljev, ki naj jih doseže javna uprava, izbira sredstev za doseg teh ciljev ter skrb za družbeno ravnovesje. S sprejemanjem odločitev na različnih področjih bistveno posegajo v temeljne politične vrednote (Bučar 1969, 617–618), s čimer vstopajo na področje politike. Meje med izvršilnimi in upravnimi organi zato ne moremo jasno potegniti, saj gre bolj ali manj za dogovor, kdaj menimo, da v odločitvah nekega organa prevladujejo politične in kdaj strokovne premise (Bučar 1981, 70).

Jasna razmejitev med politiko in birokracijo je v modernih demokracijah precej vprašljiva, saj birokracija ni zadolžena le za implementacijo odločitev,¹¹⁴ ki jih sprejemajo politični funkcionarji, temveč so javni uslužbenci v večini demokratičnih držav vključeni tudi v proces oblikovanja politik. Kljub temu politični funkcionarji še vedno ostajajo ključni igralci v procesu oblikovanja politik, saj želijo vzpostaviti nadzor nad stalnim osebjem ter politikami (Brezovšek in Bačlija 2010, 33), posledično pa tudi nad vodenjem. Da ne bi prišlo do prevlade politike nad birokracijo, je potrebno ustvariti normativne pogoje, v katerih bodo politični funkcionarji sicer lahko vplivali na birokracijo, vendar do tolikšne mere, da bo le-ta še vedno ohranila stalnost, strokovnost in politično nevtralnost (Haček 2005a, 12). Glede omenjenega je zanimivo misel podal Mainzer (1973, 68), ki pravi: »Birokracija, izolirana od politike ni demokratična; birokracija hlapčevska do politike pa žali koncepte objektivnosti in enakosti«.

V nadaljevanju bomo najprej opredelili pojem dihotomije ter predstavili, kako jo razumejo nekateri avtorji, nato pa jo bomo obravnavali tudi z vidika kritičnega pristopa, s katerim bomo poskusili zavrniti njen obstoj. Pri tem nam bo v pomoč opredelitev različnih možnih modelov odnosov med politiko in upravo, ki zgolj do določene meje zagovarjajo njuno ločevanje.

¹¹⁴ Ideja o dihotomiji predpostavlja, da je birokracija nevtralni državni aparat, ki služi zgolj implementaciji politike vladajoče skupine (Riggs 2001, 1; Haček 2005a, 12–13;).

8.1 RAZVOJ IDEJE DIHOTOMIJE

Dolgo obstoječe ideje, kot je politično-upravna dihotomija, se niso razvile čez noč, ampak skozi daljše časovno obdobje. Čeprav je ideja že doživela svoje vzpone in padce, bo na normativni ravni vedno ostala pomembna.

Najstarejšo delitev uprave in politike najdemo v Montesquieujevi doktrini o delitvi oblasti (O duhu zakonov iz leta 1748), ki zagovarja, da mora biti izvršilna oblast - in zato tudi uprava - ločena od drugih dveh oblasti (torej zakonodajne in sodne) ter izključno pristojna za izvajanje volje zakonodajalcev (Rugge 2009, 115).

V 19. stoletju so se začele pojavljati že bolj sistematične in jasne razprave o javni upravi. Po fiziokratih v Franciji, kameralistih v Nemčiji in utilitaristih v Veliki Britaniji, ki so raziskovali upravo predvsem z ekonomske plati, je javna uprava dokončno postala neodvisno področje raziskovanja. Njena prva naloga je bila določiti vlogo, ki jo bo imela v odnosu do države. Ker mnenja niso bila enotna, sta se razvila dva različna pristopa, in sicer francoski ter nemški. V francoskem pristopu (imenovanem tudi Montesquieujev pristop) se je javno upravo poskušalo ohraniti podrejeno ter odvisno od zakonite državne moči. V tem pogledu uprava nima enakega ustavnega oziroma zakonitega statusa kot tradicionalne veje oblasti, vendar to še ne pomeni, da je nezakonita (Overeem 2009, 33). Nemški oziroma Heglov pristop pa si je prizadeval, da bi javni upravi podelili ločeno vlogo in legitimnost, kar pomeni, da bi morala biti uprava ločena od politike, s čimer bi se izognili korupciji (Goodnow v Kwang-Hoon, Lee in Raadschelders 2008, 421).

Začetke razvoja upravno-politične dihotomije (ne glede na v zgodovini že obstoječe delitve med upravo in politiko) povezujemo predvsem z imeni Woodrow Wilson, Frank Goodnow in Max Weber ter reformnim (Reform movement) in progresivnim gibanjem (Progressive movement). Na omenjeni gibanji lahko gledamo kot na dve fazi enega procesa. Kot je dejal Rosenbloom (2008, 57–58), je bilo reformno gibanje v letih (1870–1880) osredotočeno na relativno specifične probleme politične patronaže, moralni značaj javne uprave in politično vodenje države. Progresivno gibanje (1890–1920) se je medtem soočalo predvsem z obsežnimi tematikami ameriške vlade: pogoji masovnega priseljevanja, industrializacijo ter oblikovanjem administrativne države. Ključni vrednoti gibanj sta bili odgovornost in učinkovitost, skupaj pa sta ustvarjali napetost (Kirwan 1981, 343). Da bi uprava postala bolj učinkovita, bi morala biti ločena od politike; če pa bi želeli povečati njeno odgovornost, bi morala biti podrejena politiki. Napetost med tema dvema ciljema ni vznemirjala le

reformističnega razmišljanja tistega časa, ampak še vedno vznemirja tudi zahodno razmišljanje o dihotomiji (Overeem 2009, 61).

Omenjeni avtorji (Wilson, Weber in Goodnow) sicer niso uporabljali izraza dihotomija, ampak so uporabljali termina razlikovanje (Wilson 1887, 211) oziroma razločevanje (Goodnow 2003, 18) med politiko in upravo (Svara 1999, 679; Overeem 2009, 10). Tekom svojega raziskovanja je Svara sicer želel odkriti čas začetka uporabe pojma dihotomija, vendar natančnejšega podatka kot je ta, da se je uporabljala od leta 1949, ni pridobil (Svara 1999, 679–682). Kakor koli, dihotomija predstavlja le enega izmed mnogih terminov, ki so v uporabi za ustrezno delitev med politiko in upravo.

8.1.1 Woodrow Wilson

Wilsonov esej *The study of administration* (1887) predstavlja enega izmed najpomembnejših klasičnih del s področja literature politično-upravne dihotomije.

Wilson zagovarja, da mora biti uprava umaknjena s področja politike, kar pomeni, da upravna vprašanja niso politična, uprava pa je lahko zaupana le ljudem s strokovnim znanjem, saj predstavlja poklicno področje, ki je oddaljeno od političnih preprirov. Wilson je upravo želel obvarovati pred različnimi neprimernimi politikami (spoils sistem v Ameriki in despotizem v Evropi) in manipulacijami. Opozarjal je, da politika, kljub temu da upravi določa naloge, z njo ne sme manipulirati, zato je nasprotoval vplivanju strankarske politike na upravo (Van Riper 1984, 209; Wilson 1887, 210; Rosenbloom 2008). Slednje je razvidno tudi iz njegovega zavzemanja, da se uradnike izbira na osnovi strokovnosti in sposobnosti,¹¹⁵ s čimer je želel upravi dvigniti ugled (Wilson 1887, 216). Wilson se je zavedal, da v praksi ne obstaja čista institucionalna (zakonska) delitev med upravo in politiko. Hkrati je poudarjal, da uprava ne predstavlja le pasivnega instrumenta, ki naj bi izvrševal s strani politikov sprejete odločitve, ampak si lahko sama izbere sredstva za doseg cilja (ibidem, 212). Stroka enotno soglaša, da se je Wilson kljub zavedanju o povezovanju in prekrivanju uprave in politike zavzemal, da bi le-ti še naprej ostali ločeni (Overeem 2009, 59).

Wilsonov model politično nevtralne uprave je tako postal neke vrste dogma, iz katere naj bi pri preučevanju uprave in upravno-političnih odnosov izhajali (Rabrenovic 2001, 12; Haček 2005a, 32).

¹¹⁵ V nadaljevanju bomo uporabljali izraz merit sistem.

8.1.2 Max Weber

Da bi razumeli Webrove ideje glede odnosa med politiko in upravo, moramo dobro poznati njegovi politični deli *Parlament und Regierung im Neugeordneten Deutschland* (1918) in *Politik als Beruf* (1919). Dejal je, da bo delitev med upravo in politiko najuspešnejša, ko bo razlikovanje med obema skupinama akterjev jasno. Ločeval je med politikami kot ustvarjalci politik in uradniki kot nevtralnimi strokovnimi svetovalci ter izvrševalci politik. Ti naj bi se v največji možni meri izogibali konfliktom, ki naj bi sodili na politično področje, kjer so med drugim prisotne tudi strankarske strasti. Ob tem je poudaril, da politik živi za politiko in ji je popolnoma predan, medtem ko birokratski uradnik (bureaucratic official) od politike živi (Overeem 2009, 72–74).

Birokratsko organizacijo je videl kot hierarhično urejeno upravno organizacijo, kjer odnosi podrejenosti temeljijo na natančni razdelitvi pristojnosti glede na specializacijo narave dela in strokovne zahtevnosti določenega opravila. Zagovarjal je, da mora biti uprava strokovna in se ne sme ukvarjati s politiko, ob tem pa izrazil skrb glede nadvlade birokracije v smislu, da bi široke vladne politike izpodrinili birokratski problemi, ki bi se nanašali zgolj na preživetje birokratske organizacije. V izogib temu je razvil vrsto mehanizmov za legalno omejevanje moči birokracije; med drugim pravne norme in politične voditelje, ki jih je imenoval za vodje upravnih organizacij. S tem je politikom namenil vlogo oblikovalcev politik, uradnikom pa vlogo implementatorjev teh politik (Rabrenovic 2001, 12).

Ključnega pomena za Webra je bila tudi uradnikova čast, ki jo je Weber opredelil kot uradnikovo sposobnost, da kljub svojim prepričanjem vestno in natančno izpolni izdani ukaz, saj bi brez te etične discipline razpadel celoten aparat (Brezovšek in Bačlija 2010, 32). Ali če uporabimo njegove najpogosteje citirane besede: »Idealni uslužbenec je tisti, ki opravlja svoje dolžnosti *sinae irae ac studio*.¹¹⁶

Da bi razjasnili različne odgovornosti, ki jih imajo politični funkcionarji in uradniki, moramo nekaj besed nameniti tudi poštenosti in spoštovanju. Če se uradnik ne strinja s politično izbiro svojega nadrejenega, spoštovanje uradnika pomeni to, da določeno nalogo kljub temu izvrši. S takšnim dejanjem uradnik pokaže občutek dolžnosti do svoje službe, ki ima prednost pred njegovim individualnim mnenjem. Politik je direktno odgovoren volivcem, medtem ko je uradnik odgovoren politično nadrejenemu vodji. Razlika med obema akterjema torej ni v tem, kot bi večina morda menila, da je politik fleksibilen in pripravljen na kompromise, medtem ko je uradnik rigid in zavezan pravilom, ampak ravno nasprotno. Politik mora biti načelen,

¹¹⁶ Lat. brez jeze in predsodkov.

pošten in nepopustljiv, medtem ko se od uradnika pričakuje, da pokaže spoštovanja vredno fleksibilnost ter je več organizacijskih sposobnosti (Overeem 2009, 75).

Weber prav tako navaja, da razlikovanje med politiko in upravo ne izhaja iz vsebine tem, s katerimi se srečujeta obe strani. Vsako posamezno vprašanje, ne glede na to kako strokovno je, lahko v nižjih ravneh uradništva postane politično relevantno, njegove rešitve pa politično determinirane (Weber 1918, 178). Dejstvo, da lahko vsaka upravna tema postane politična tema, bomo v nadaljevanju uporabili kot dvom v dihotomijo, kar je sicer nakazal že Weber.

Webrova (pa tudi Wilsonova) dela sodobni teoretiki interpretirajo kot poskus omejevanja uprave in njenega vpletanja v oblikovanje politik (Brezovšek 1992, 1094; Svava 1999). Celoten koncept upravno-politične dihotomije naj bi tako temeljil na idejah demokratičnega nadzora in pravne države, ki poudarjata zahtevo po delitvi moči in politične odgovornosti. Razlike torej ne moremo narediti med odločanjem in izvrševanjem, niti preko različnih tematik, ampak na podlagi odgovornosti, ki jo ima posamezna skupina (Overeem 2009, 74–76).

8.1.3 Frank J. Goodnow¹¹⁷

Njegovo delo *Politics and Administration* je pogosto omenjeno, vendar manj poznano kot Wilsonov esej. Njegova podpora, da bi birokracija dobila posebno vlogo v državi, izhaja iz Heglove politične filozofije, medtem ko je Montesquieujevo delitev oblasti označil za neizvršljivo (Overeem 2009, 66). V svojem raziskovanju je bil precej praktičen, saj je vztrajal, da je poznavanje ne le formalne strukture vlade, ampak njeno celotno delovanje, ki ga ne moremo razumeti brez poznavanja upravnega sistema, ključnega pomena (Goodnow 2003[1900], 6). Podobno kot Wilson tudi on zavrača sistem izbire na osnovi političnih kriterijev, ki predstavlja neuspešen poskus ločitve uprave od politike.

Pomemben prispevek Goodnowa k razvoju javne uprave predstavlja tudi njegovo razlikovanje med funkcijami in organi. Napaka, ki so jo njegovi predhodniki delali pogosto, je ta, da so posamezno funkcijo pripisovali le enemu organu, kar pa je zmotno, saj se funkcije politike in uprave običajno pripisujejo nekaj organom hkrati. Izražanje volje države (politična funkcija) namreč izkazujejo vsaj: civilna družba ter organi zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Podobno je tudi z njenim izvrševanjem (upravna funkcija), ki se prav tako izvaja s strani treh organov: sodstva, izvršilne oblasti in ne nazadnje tudi posameznih avtoritet, ki sodelujejo pri znanstvenih in tehničnih aktivnostih vlade in so prepoznane kot upravne avtoritete (ibidem,

¹¹⁷ Goodnowa uvrščamo med ameriške ustanovitelje področja upravnega prava.

16). Zaključimo lahko, da izvršilna veja sodeluje tako pri izvrševanju političnih kakor tudi upravnih funkcij (Overeem 2009, 67).

Po Goodnowem mnenju dihotomija torej obsega tako podreditev nekaterih delov uprave politiki, kakor tudi ločitev posameznih delov od politike. Prav tako je mnenja, da uprave ne moremo razumeti brez razumevanja politike in obratno. Temeljna dilema glede vloge uprave v sodobnih demokracijah se tako ne nanaša več na vprašanje primernosti sodelovanja uprave v procesu oblikovanja politik, temveč na vprašanje, do katere meje naj v tem procesu javni uslužbenci sodelujejo in ali njihovo sodelovanje ne bo spodneslo vloge političnih funkcionarjev. Hkrati pa na drugi strani ne obstaja več dilema glede posredovanja političnih funkcionarjev v delo administracije, ampak glede njihove stopnje politizacije administracije, ki neposredno ogroža profesionalne vrednote kariernih javnih uslužbencev (Lauth 1989, 195). V sodobnih upravno-političnih sistemih nam je ideja o dopolnjevanju oziroma sodelovanju med politiko in upravo precej bližja, saj je takšen odnos mogoče zaznati tudi v praksi. Webrovo zagovarjanje stroge dihotomije med politiko in upravo pa nam lahko predstavlja predvsem idealni teoretski konstrukt,¹¹⁸ ki predpostavlja jasno ločitev in delitev vlog, s tem pa tudi odsotnost konflikta glede razmerja moči, ki se mu dandanes ne moremo izogniti.

Bolj kot strogo ločitev uprave in politike sta Goodnow in Wilson zagovarjala njuno razlikovanje, pri čemer sta se oba strinjala, da ju je formalno sicer mogoče ločiti, nekoliko težje pa je to uresničljivo v praksi. Wilson in Goodnow sta tako zagovarjala razlikovanje uprave in politike z željo, da bi ohranila upravne vrednote, medtem ko je Weber, s ciljem ohranitve političnih vrednot, upravo želel podrediti politiki.

8.2 OPREDELITEV DIHOTOMIJE MED POLITIKO IN UPRAVO

Dihotomija lahko pomeni dvoje – da sta ter da bi tudi v prihodnosti morali biti politika in uprava ločeni. V prvem pomenu je dihotomija mišljena deskriptivno kot empirično posploševanje, kar pomeni, da sta politika in uprava v resnici ločeni; drugi pomen pa je uporabljen kot predpisujoča norma (Overeem 2009, 8). Ljudem se zdi povsem logično, da oblikovati politiko ni enako kot delati v upravi in da se politiki po svojih nalogah razlikujejo od uradnikov. Vendar bodo, če jim postavimo vprašanje, kje poteka meja med politiko in upravo, odgovori precej nejasni in različni. Nekateri vidijo dihotomijo kot popolno ločitev vlog uprave in politike ter s tem odsotnost odnosa med politiko in upravo, spet drugi zagovarjajo, da lahko predstavlja poseben odnos, kjer se njune vloge prepletajo.

¹¹⁸ Webrov teoretični model se je celo uveljavil kot najčistejši tip legalne oblasti, ki pa ga v praksi težko najdemo.

Ključni element, ki ga Overeem označi za dihotomijo, predstavlja nevmešavanje uradnikov glede izbire političnih funkcionarjev in obratno, nevmešavanje izvoljenih političnih funkcionarjev v izbiro uradnikov. Temu sledi, da uradniki ne bi smeli biti vključeni v strankarsko politiko, politični funkcionarji pa ne v upravne zadeve. Delitev dela v tem primeru predstavlja nevpletanje izvršilne in zakonodajne veje oblasti v detajle uprave in nevmešavanje strokovnega ter usposobljenega upravnega osebja na področje politike. Klasična upravno-politična dihotomija tako izključuje upravo ne le iz tradicionalne strankarske politike, ampak tudi iz oblikovanja politik (Overeem 2009, 95). Ključni razlog ločitve uprave in politike sicer ni v tem, da bi njuna kombinacija kršila načela vladanja, ampak da sistem, v katerem je vzpostavljena delitev dela, vodi do večje specializacije in posledično do večje uspešnosti posamezne organizacije (Gulick 1933, 63).

Dihotomija tako postavlja strogo ločitev med političnimi funkcionarji in uradniki ter ozko in natančno določeno instrumentalno vlogo uradnikov (Svara in Brunet 2003, 202). Svara najbolj radikalni dihotomni model opredeli z naslednjimi trditvami (2007, 37):

- izvoljeni politični funkcionarji niso vključeni v upravo;
- uradniki niso udeleženi pri oblikovanju politik;
- uradniki si lastijo vlogo nevtralnega strokovnjaka, katerega odgovornost je omejena na učinkovito izvrševanje politik, oblikovanih in sprejetih s strani izvoljenih političnih uradnikov;
- uradniki nimajo diskrecijske pravice.

Opisanega strogega pogleda na dihotomijo večina avtorjev ni podpirala, zato je Svara zgoraj opisano dihotomijo reinterpretiral tako, da visokim javnim uslužbencem sicer dovoljuje sodelovanje pri oblikovanju politik, vendar jim hkrati prepoveduje kakršno koli vključenost v strankarsko politiko. Prav tako zagovarja, da ni mogoča enosmerna dihotomija, ki bi izvoljene politike zadrževala zunaj meja uprave, uradnikom pa dovoljevala aktivno oblikovanje politik. Po Bučarjevem mnenju bi sicer največ res dosegli takrat, ko bi bilo upravo kot tehnični proces mogoče povsem ločiti od določanja ciljev kot političnega procesa. Uprava bi tako predstavljala samo tehnično sredstvo za doseganje ciljev, ki jih postavlja politika (Bučar 1981, 65).

Kljub temu pa tudi najbolj ortodoksni zagovorniki razlikovanja med politiko in upravo priznavajo, da gre pri tem za zmes in da je dosledna cepitev politike in uprave nemogoča (O'Toole 1987, 18). Prav tako opozarjajo, da beseda dihotomija v določenih ozirih predstavlja

nekoliko neroden izraz (čeprav je pogosto uporabljena), saj implicira prestrogo ločevanje med upravo in politiko (Svara 2006a). Uradniki so namreč v precejšnji meri vključeni v politično življenje funkcionarjev, vendar to še ne pomeni, da uradniki postajajo politiki in obratno. Uradniki pogosto pomagajo politikom pri oblikovanju politik na način, ki je kontradiktoren dihotomiji (Mouritzen in Svara, 2002). Kot primer navajamo Dansko, kjer večina najvišjih uradnikov nudi politične nasvete, prav tako pa je povsem običajno, da politikom pomagajo v situacijah, ko jih ogrožajo zunanje sile (politični nasprotniki, interesne skupine, mediji ali posamezni državljani). S tem sicer kršijo načelo nevmešavanja, ampak so še vedno lahko nepristranski, če na enak način in v enakem obsegu pomagajo vsakemu političnemu funkcionarju. Politični funkcionarji na svoje položaje pogosto vstopajo s prevelikimi ambicijami in pomanjkljivim znanjem o delovanju političnega področja, ki naj bi ga vodili in usmerjali, pogosto pa se tudi ne zavedajo, da oblikovanje javnih politik ni tako enostavno (Hecló 1977). Svetovanje birokracije politiki je zato nujno, s čimer se strinja tudi Weber, ki pravi, da je ločitev med tehničnimi in političnimi odločitvami povsem umetna in nerealna. Prav tako ne drži, da politična nevtralnost izhaja iz dihotomije, saj so uradniki lahko nevtralni kljub temu, da ne delujejo po principu dihotomije (Svara 2006a, 128), kar nakazuje zgornji omenjeni primer Danske.

Svara dihotomijo povezuje še z eno spremenljivko, in sicer s politično dominantnostjo. Dihotomija naj bi prikazovala hierarhični odnos, medtem ko naj bi alternative dihotomiji poudarjale bolj enakovredno razmerje moči med politiko in upravo. V preteklosti je bilo kar nekaj poskusov, da bi rekonceptualizirali naloge političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev, saj je bilo jasno, da oboji igrajo na eni strani zelo različne in po drugi strani tudi zelo prekrivajoče se vloge (Aberbach in drugi 1981, Peters 1987).

8.3 KRITIKA DIHOTOMIJE

Večina kritikov dihotomije je političnih strokovnjakov, ki se ukvarjajo s preučevanjem političnih teorij in političnih procesov ter verjamejo, da je uprava nedvomno vključena v politični proces. Ideja o ločitvi med politiko in upravo se jim sicer ne zdi problematična, kljub temu pa skoraj soglasno zavračajo politično-upravno dihotomijo, saj naj ne bi bilo opaznih razlik, s pomočjo katerih bi lahko potegnili jasno črto med upravo in politiko (Overeem 2009, 2). Pozitivna mnenja o dihotomiji so tako precej redka, saj se avtorji, kot so Golembiewski (1977), Rabin in Bowman (1984, 4), Van Riper (1984, 209–210) in Rohr (1986, 31), zavedajo, da strogo zagovarjanje dihotomije predstavlja odstopanje od dejanske realnosti (Overeem 2009, 2–4). Celó klasični avtorji (Goodnow, Wilson, Weber) politike in uprave

niso povsem ločevali, saj so priznali, da se v nekaterih točkah neizogibno prepletata. Pojmovanje uprave kot nevtralnega in vdanega instrumenta, prilagodljivega izvrševanju ukazov s strani političnih funkcionarjev, naj bi bilo tako popolnoma napačno (Long 1954, 27). Avtorji so sicer še vedno poudarjali koncept ločitve in nevtralnosti (O'Toole 1987; Schultz 1994), vendar ne v takšnem obsegu, da bi dihotomija lahko preprečila upravni vpliv na politike in tesno interakcijo med uradniki in političnimi funkcionarji (Svara 1999, 678).

Po drugi svetovni vojni sta se pojavila dva vala empirične kritike dihotomije. Prvi val se je razvil med leti 1930 in 1940, ko so heterodoksni pisci trdili, da uradniki političnih navodil ne izvršujejo rutinsko, ampak jim je v določenem obsegu podeljena diskrecijska pravica. Podobno stališče v svojem delu *Administrative behavior* zagovarja tudi Herbert Simon, ki pravi, da odločanje ne more biti omejeno le na politiko, saj tudi uradniki sprejemajo posamezne odločitve (Overeem 2009, 97). Koncept, po katerem je dihotomija med upravo in politiko še vedno v ospredju in predstavlja temelj tako pri oblikovanju in uresničevanju kot pri evalvaciji javnih politik, je tako že v osnovi zgrešen, saj javno upravo pojmuje kot vrednostno nevtralno, izvajanje njenih storitev pa naj bi potekalo preveč mehansko. Upravna dejanja tako ne predstavljajo zgolj mehanskega izvrševanja političnih odločitev, saj se tudi dejansko ukvarjajo z oblikovanjem politik (Brown in Stillman 1986, 61).

Drugi val empiričnega kriticizma predstavlja študija *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*,¹¹⁹ v kateri je bilo ugotovljeno, da povezave in interakcije med člani politične in birokratske elite v sodobnih Zahodnih demokracijah absolutno obstajajo. Empirični podatki so tudi pokazali, da eliti pogosto prihajata iz istega družbenega razreda, imata tesne delovne odnose, neredko pa se zgodi, da pride tudi do zamenjave položajev (fr. pantouflage).

Oba vala sta prinesla dve pomembni ugotovitvi. Prvič, da uradniki niso zgolj izvrševalci političnih navodil, ampak so močno vključeni v oblikovanje vladnih politik tako pri pripravi, kakor tudi nadalje v implementacijskem postopku. In drugič, da so v modernih vladah interakcije med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci neizogibne, saj ne živijo v ločenem svetu, ampak v tesnih medsebojnih odnosih.

Precejšnje zasluge za razumevanje odnosa med politiko in upravo pripisujemo tudi Dwightu Waldu (1913–2000), ki je zagovarjal, da »v razmišljanju o javni upravi ni nič bolj pomembno kot razmišljanje o naravi in medsebojnem odnosu politike in uprave« (Waldo 1987, 91). Precej aktivno vlogo je igral tudi pri poskusu ukinitve dihotomije oziroma pri njeni kritiki, saj

¹¹⁹ Aberbach in drugi 1981.

ga uvrščamo med ključne akterje, ki so pred drugo svetovno vojno popolnoma zavračali obstoječo teorijo o politično-upravni dihotomiji (Brown in Stillman 1986, 35). V svoji najbolj vplivni knjigi »*The administrative State*«¹²⁰ je dihotomijo opisal kot pomanjkljivo idejo, saj naj bi predstavljala preozko konceptualizacijo, ki politiko in upravo ločuje le na osnovi funkcij, ki jih opravljajo posamezni akterji (Waldo 1948). Dihotomijo je namreč razumel v zelo ozkem in strogem pomenu, saj jo je opisal kot politično-upravno formulo, v kateri je delo vlade razdeljeno na dva dela, in sicer odločanje in izvrševanje, kjer je potrebno najprej določiti in sprejeti določeno odločitev (slednje predstavlja funkcijo in definicijo politike), nato pa jo tudi izvršiti (kar predstavlja vlogo in definicijo uprave) (Waldo 1948, 206 in 1955, 40). Waldo je argumentiral, da so pisci, ki so gradili teorijo na delu Goodnowa in Willoughbya skoraj brez izjeme sprejemali dihotomijo kot navadno dejstvo, da lahko v vladnem procesu ločimo dve področji oziroma funkciji: odločanje (politika) in izvrševanje (uprava), kjer naj bi uprava predstavljala področje strokovnjakov, iz katerega naj bi bila politika izključena. Tako pojmovano dihotomijo je Waldo ostro zavračal, saj je zagovarjal dejstvo, da ne moremo živeti brez aktivne izmenjave med politiki in uradniki v oblikovanju politik in njihovih implementacij ter primernih omejitev v njihovih aktivnostih (Svara 2008, 47). Tekom svojega raziskovanja je poskušal najti alternativno formulo, s katero bi v celoti zajel odnos med politiko in upravo. Predstavil je kar nekaj predlogov, vendar z nobenim ni bil popolnoma zadovoljen. Ker je postal skeptičen glede možnosti, da bi našel ustrezno alternativo, je sčasoma spremenil svoje mnenje glede obstoja dihotomije. V drugem obdobju svojega delovanja (po letu 1970) je spoznal vpliv svojega zgodnjega kriticizma z ugotovitvijo, da identitetna kriza javne uprave ne izhaja iz politično-upravne dihotomije, ampak zaradi njene opustitve (Overeem 2008 in 2009, 5). Ne nazadnje je celo izjavil, da ne moremo živeti niti z dihotomijo niti brez nje (Brown in Stillman 1986, 108). Dobro primerjavo koncepta dihotomije je Waldo pokazal v poznejših publikacijah, kjer je želel uskladiti odnos demokracija/birokracija, ki naj bi nasledil odločanje/izvrševanje in tako postal osrednja konceptualizacija odnosa med politiko in upravo. Kot ključni nalogi demokracije je navedel vzpostavitev enakosti in svobode; birokracijo pa je prevzel po Webbru – ta pa jo je označil za idealni tip moderne in hierarhične organizacije, ki sloni na pravilih in znanju (1977, 4–5 in 1980, 84–88).

¹²⁰ Waldo (1948) v knjigi uporablja različne termine, s katerimi opisuje odnos med izvoljenimi političnimi funkcionarji in uradniki, in sicer *politično-upravna formula* (115, 121, 208), *razlikovanje* (116), *predstava* (*notion*) (115, 123), *axiom* (*splošno priznana resnica*), *politika-uprava* (*politics-administration*) (75, 207) ter *dihotomija* (114, 123, 205). Izraz dihotomija je pogosteje začel uporabljati v 50. letih, ko se je skliceval na razlikovanje med odločanjem in izvrševanjem in ko je začel zagovarjati trditev, da delitev moči vsekakor obstaja.

V tej primerjavi najdemo ključno razumevanje odnosa dihotomije, saj ne moremo reči, da sta birokracija in demokracija med seboj nezdržljivi, ampak moramo najti zgolj njuno optimalno zmes, ki bo najboljše funkcionirala v današnjih sodobnih sistemih.

Med najbolj strastne kritike dihotomije sodi tudi James Svara, ki trdi, da je dihotomni koncept omejen. Moti ga predvsem to, da z njim ne moremo opisati odnosa med političnimi funkcionarji in uradniki, ter da ne predpisuje, kako bi morali medsebojno delovati, da bi vzpostavili konstruktivni odnos in bi lahko skupaj služili javnemu interesu (Svara 2006a, 122). Koncept dihotomije namreč predpostavlja, da naj bi politik in uradniki živeli v zaprtem svetu, z različnimi vrednotami, vlogami in metodami, kar pa ne drži, saj ima izvršilna oblast opravka tako s politiko kakor tudi z upravo.

Glede na obseg, v katerem javni uslužbenci igrajo vedno večjo vlogo pri oblikovanju politik, dihotomija med politiko in upravo postaja resnično problematična, saj je razlikovanje med političnimi funkcionarji in uradniki postalo precej nejasno (Vile 1998, 399). Svara zato predlaga uporabo alternativnega izraza, in sicer politično-upravno nevmešavanje, ki naj bi predstavljalo kombinacijo nestranskarstva s strani uradnikov ter izbiro uradnikov na osnovi kriterija strokovnosti (Svara 2006a, 123).

Kljub temu da je bila ortodoksna paradigma javne uprave uničena s strani različnih avtorjev,¹²¹ pa dihotomija še naprej ostaja ena izmed glavnih področij preučevanja in ima še vedno veliko večjo normativno moč, kot ji je dejansko priznana (Overeem 2009, 101).

8.4 SOOČENJE RAZLIČNIH MODELOV ODNOSOV MED VISOKIMI JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI

Pogosteje kot z analizo odnosov med visokimi javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji so se zgodnji avtorji ukvarjali zgolj z eno izmed omenjenih skupin, zato individualnih študij za posamezno skupino igralcev tako v politološki kakor tudi v upravni znanosti ne primanjkuje.

Do leta 1940 so prevladovale predvsem študije normativne narave, ki so zagovarjale določeno stopnjo ločitve med upravo in politiko (Goodnow 1900, Wilson [1887] 2005), šele v zadnjih desetletjih pa v ospredje vedno bolj prihajajo razprave o naraščajočem vplivu uradnikov na oblikovanje politik. To kaže vedno večjo potrebo po empiričnem raziskovanju, s katerim bi natančneje pojasnili spreminjanje dinamike odnosa med političnimi funkcionarji in uradniki

¹²¹ Waldo (1948), Appleby (1949), Svara (1999, 2001) in drugi...

(Aberbach in drugi 1981,¹²² Mosher [1968] 1982; Campbell in Peters 1988; Peters 1988, 148; Peters 2001; Svava 1985, 1998, 2001).

Večina sodobnih avtorjev¹²³ se s strogo ločnico med upravo in politiko ne strinja, zato njihovi izdelani modeli različno opredeljujejo povezovanje uprave in politike, ki jih v nadaljevanju natančneje opisujemo. Med najpomembnejši študiji, ki sta se ukvarjali z dinamiko odnosov med politiko in upravo, vsekakor sodita dve. To sta pet idealno tipskih modelov Petersa (1986, 1988) ter štiri podobe upravno-političnih interakcij, ki so jih opredelili Aberbach, Putnam in Rockman (1981). Študiji se na nekaterih točkah delno prekrivata,¹²⁴ soglasno pa se tudi strinjata, da sta politični in upravni proces v nenehni interakciji, zato med njima ni mogoče potegniti jasne mejne črte. Vsak upravni proces namreč vsebuje elemente političnega in vsak politični proces sestavljajo upravni elementi (Brejc 2004, 233). Zaradi omenjenega obe študiji dopuščata obstoj različnih politično-upravnih odnosov.

Eden izmed glavnih kritikov upravno-politične dihotomije je bil Svava, ki je s svojim modelom komplementarnosti opozarjal, da uporaba besede dihotomija glede razmerja med upravo in politiko ni povsem pravilna, saj implicira njuno prestrogo ločenost, ki v realnosti ni mogoča, zato dihotomijo označi kot odstopanje v zgodovini javne uprave (Svava 1998; 2001, 180). Politično-upravni dihotomiji tako ponudi alternativo, in sicer komplementarnost politike in uprave (1998), ki predstavlja dopolnilno razmerje, katerega posledica so neprekinjena interakcija, medsebojni vpliv in medsebojno spoštovanje med izvoljenimi političnimi funkcionarji in uradniki. Ključno vodilo komplementarnega odnosa poleg opravljanja različnih nalog predstavlja tudi nevtralnost, ki jo uradniki zahtevajo v zameno za odgovornost, ki jo prevzamejo (Rabrenovic 2001, 15). Sistem odgovornosti tako predstavlja ključno povezavo med političnim sistemom in vladno administracijo (Brezovšek in Bačlija 2010, 44).

Do opredelitve teoretičnih modelov verjetno ne bi prišlo, če avtorji ne bi zaznali neizogibnih interakcij med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, na podlagi katerih se vzpostavljajo različni odnosi med omenjenimi akterji. Avtorji so s svojimi modeli želeli predstaviti njihovo medsebojno interakcijo, ki se je spreminjala sočasno z administrativnimi

¹²² Obsežna empirična študija je bila opravljena v Veliki Britaniji, Franciji, Nemčiji, Italiji, na Nizozemskem, Švedskem in v Združenih državah Amerike.

¹²³ Glej na primer Aberbach in drugi (1981), Peters (1988), Svava (1999), Heady (2001) in drugi.

¹²⁴ Največji odmik pa se kaže, če primerjamo četrto podobo po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu in Petersov model administrativne države, ki predpostavlja popolno dominantnost uradnikov in bi tako po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu morala predstavljati morebitno peto podobo (Aberbach in Rockman 1988 v Kwang-Hoon, in Raadschelders 2008, 428).

reformami (povečanje obsega nalog, večja odgovornost države) ter spreminjanjem političnega sistema v posameznih državah zahodne demokracije. Sodelovanje v političnem procesu ter delitev dela (politične) moči sta pripeljala do situacije, ko so se nekatere vloge političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev v političnem procesu začele prepletati (Bekke, Perry in Toonen 1996, 1–13). Večje kot je prekrivanje, bolj smo lahko prepričani v prisotnost politizacije birokracije oziroma birokratizacije politike. Po drugi strani pa so seveda politični funkcionarji in javni uslužbenci vključeni v celo vrsto dejavnosti, ki z delovnim področjem nasprotne skupine nimajo veliko skupnega. Politični funkcionarji so tako aktivno vključeni v različne strankarske aktivnosti, kot so oblikovanje politik ter aktivno sodelovanje v volilni tekmi; obveznosti javnih uslužbencev se dotikajo predvsem izvrševanja političnih odločitev, njihova največja odgovornost pa še vedno ostaja zagotavljanje uspešnega upravljanja in delovanja birokratskega aparata.

8.4.1 B. Guy Peters

Peters je v svojem delu *Comparing Public Bureaucracies* (1988, 149–180) na osnovi dostopnih študij ter na podlagi odvisnih spremenljivk (ljudje, strukture, vedenje in moč) predstavil pet osnovnih teoretičnih modelov, s katerimi je mogoče vsaj delno razložiti delovanje administrativnih sistemov.

Formalni model

Korenine formalnega modela segajo v konec 19. stoletja, ko je Woodrow Wilson strogo poudarjal administrativno vlogo javnega uslužbenca. Vloga javnega uslužbenca je tako omejena na izvrševanje vsega, kar mu nadrejeni politični funkcionar odredi. Model funkcionarjem tako podeljuje popolno politično odgovornost, javnim uslužbencem pa omogoča večjo funkcionalno odgovornost. Čeprav naj bi šlo za zelo zastarel model, še vedno velja za pomemben normativni standard, ki omogoča lažjo primerjavo dejanskih vzorcev interakcije in oblikovanja politik (Peters 1988, 149–150).

Etastični model

V etastičnem modelu imajo javni uslužbenci in politični funkcionarji relativno podobne vrednote in cilje, hkrati pa se obe skupini zavzemata za tekoče delovanje izvršilne veje oblasti (Mayntz 1984). Javni uslužbenci in politični funkcionarji si delijo tudi močan interes pri upravljanju države in se v primeru posredovanja od zunaj formirajo v elitno skupnost na vrhu vlade, kar posledično pomeni, da politična in administrativna vloga v mnogih političnih

sistemih nista izrazito ločeni, ampak se prepletata (Peters 1988, 150–153). Politični funkcionarji in javni uslužbenci tako dejansko predstavljajo različne igralce istega moštva (Olsen 1983, 120).

Funkcionalni model

Predstavlja nadaljevanje etatističnega modela, saj predvideva integracijo obeh elit, ki se dogaja na osnovi področja njihovega dela ter povezave z drugimi akterji, ki ne prihajajo zgolj iz zgornjih slojev kot to predvideva etatistični model. Pri tem modelu je ključna vertikalna integracija s poudarkom na močnejših stikih znotraj določenega dela družbe. Slednje pomeni, da so politične in administrativne elite določenega dela družbe (npr. kmetijstva) združene nasproti političnim in administrativnim elitam nekega drugega dela družbe (npr. zdravstva) (Peters 1988, 153–155).

Tekmovalni model

Osnovna značilnost modela predstavlja konflikt med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, konflikt pa se najpogosteje razvije zaradi različnih mnenj o vsebini določene politike oziroma različnih strankarskih preferenc. Visoki javni uslužbenci so v okviru tega modela predstavljeni kot osebe, ki nasprotujejo političnim funkcionarjem in naredijo tisto, kar sami menijo, da je najbolje in prav; nasprotno pa so politični funkcionarji predstavljeni kot osebe, ki si prizadevajo za povrnitev nadzora nad lastno organizacijo. V tem modelu akterji z obeh strani najbolj izražajo zahtevo po lastni moči in nadzoru nad oblikovanjem politik, zaradi česar pa pogosto prihaja tudi do konfliktov med obema skupinama akterjev. To hkrati predstavlja ključno značilnost tekmovalnega modela (Peters 1988, 155–159; Haček 2005a, 86)

Model administrativne države

Zaradi vse večjega, kompleksnejšega in tehnično zahtevnejšega dela se proces oblikovanja politik in odločanja prenaša v pristojnost (visokih) javnih uslužbencev. V tem modelu je prisotna izrazita upravna dominacija nad politiko, saj birokracija nadzoruje velik del proceduralnega postopka, znotraj katerega lahko pospešuje ali zavira sprejem določenih odločitev in tako predstavlja diametralno nasprotje formalnemu modelu (Peters 1988, 159–160; Peters in Pierre 2001, 5).

Pri oblikovanju modelov je Peters precej pozornosti namenil opredelitvi dejavnikov, ki naj bi bili ključni za razvoj določenega vzorca odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji (Haček 2005a, 81–92).

Ti dejavniki so: izobrazba ter lastnosti obeh preučevanih skupin, dojemanje lastne vloge, karierni razvoj javnega uslužbenca, obstoj posebnih birokratskih organizacij, ki ustvarjajo visoko integrirane vrste javnih uslužbencev ter različna vprašanja (dohodki, (materialne) ugodnosti, ki so jih deležni javni uslužbenci, sindikalno povezovanje in napredovanje javnih uslužbencev), s katerimi se posredno ali neposredno srečujeta obe skupini (Peters 1988, 166–177). V nadaljevanju se bomo tako (bolj kot na njegove modele) oprli na omenjene dejavnike, ki jih bomo natančneje opredelili v enem izmed prihodnjih poglavij in s katerimi bomo poskušali razložiti formiranje odnosov v slovenskem uslužbenskem sistemu.

8.4.2 Aberbach, Putnam in Rockman

Aberbach, Putnam in Rockman (1981, 4–23) v svojem delu *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* opisujejo štiri različne podobe odnosa med politiki in javnimi uslužbenci. Nanje so se osredotočili predvsem kot na oblikovalce politik, saj to dejavnost prepoznavajo kot eno izmed ključnih dejavnosti vladanja, v kateri sta v takšnem ali drugačnem obsegu – vsaj potencialno – aktivno vključeni obe skupini. Sistem oblikovanja politik predstavlja tisto področje, v katerega se zaradi različnih vlog v sistem vnašajo različne perspektive in kompetence, ki so odvisne tudi od vrednot, ki jih zagovarja posamezna skupina (npr. odgovornost in zanesljivost). Na omenjeno se navezuje tudi temeljno vprašanje, ki so si ga avtorji zastavili pri analizi, in sicer: »V katerih točkah so si vloge politikov in javnih uslužbencev kot oblikovalcev politik podobne ter v katerih točkah se razlikujejo?« (Haček 2005a, 97) V svoji študiji so poskušali opisati sociološke, ekonomske, izobrazbene pa tudi politične karakteristike javnih uslužbencev. Zanimivo pri sami analizi je tudi dejstvo, da avtorji odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji niso imenovali modeli ali teorije, ampak podobe, ki opisujejo štiri najverjetnejše izmed možnih odnosov.

Podoba 1

Prva predstavljena podoba, ki naj bi se pojavila v drugi polovici 19. stoletja temelji na webrovski distinkciji, ki predvideva jasno razmejitev med delovnim področjem politika in javnega uslužbenca (Aberbach in drugi 1981, 16–17). Politično-upravno dihotomijo brani kot ideal in kot empirično realnost (Campbell 1988, 246). V primerjavi z ostalimi podobami je ta najenostavnejša in jo pogosto imenujemo tudi klasična forma javne uprave, saj predstavlja

pozicijo, kjer politiki vodijo in odločajo, javni uslužbenci pa njihove odločitve brezkompromisno izvršujejo. Politiki imajo torej ekskluzivno pravico oblikovanja politik, poleg tega so zadolženi za združevanje in artikulacijo interesov; izvajanje politik pa je v izključni pristojnosti javnih uslužbencev (Aberbach in drugi 1981, 5; Raadschelders 2003, 306). V tej podobi se močno izraža avtoriteta politične moči nad upravno, saj zagovarja, da morajo javni uslužbenci pokorno služiti svojim političnim gospodarjem (Heady 2001). Weber je slednjo podobo označil za idealno, vendar hkrati priznal, da je ta podoba v moderni demokratični državi malo verjetna (Appleby v Aberbach in drugi 1981, 5). Izkušeni visoki javni uslužbenci namreč pridobivajo vedno večji pomen tudi v procesu oblikovanja politik, kjer predstavljajo pomembnega igralca (Aberbach in drugi 1981; Heady, 2001).

Podoba 2

Realna slika je nekoliko boljše upodobljena v drugi podobi, ki se je razvila v prvi polovici 20. stoletja, saj uradnikom dovoljuje vključevanje v oblikovanje politik, ki pa je omejeno na podeljevanje objektivno pomembnih dejstev in znanja (Aberbach in drugi 1981, 16–17; Campbell 1988, 306). Prispevek obeh skupin igralcev v procesu oblikovanja politik je različen, saj politiki v proces vnašajo interese in vrednote, javni uslužbenci, za katere se predpostavlja, da posedujejo ogromno znanja, pa medtem zbirajo podatke, na podlagi katerih opravijo nevtralne analize, ki so ključne za oblikovanje določene politike. Pri javnih uslužbencih je poudarjena tehnična učinkovitost pri reševanju zadev, politiki pa poudarjajo lastno odzivnost na določene družbene probleme in v proces oblikovanja politik nujno vnašajo tudi vrednostne sodbe oziroma svojo politično občutljivost (Simon v Aberbach in drugi 1981, 7). To podobo je najbolj razločno predstavil Herbert Simon (Raadschelders 2003, 306), ki je dejal, da sta obe skupini igralcev ločeni, a sta ena drugi še vedno bližje kot v prvi podobi. Ločenost se vidi tudi v razlikovanju med upravno in politično racionalnostjo, saj morajo uradniki zaradi usmerjenosti k »dejstvom« dosledno slediti izkušnjam in dokazom; politiki pa morajo zadovoljiti politično volilno telo, svojo koalicijsko in posamezne interesne skupine, kar nakazuje, da so jim namenjene naloge uravnoveženja in posredovanja med različnimi zahtevami in posameznimi interesi ter naloge oblikovanja in reševanja družbenih konfliktov. Zaključimo lahko, da mora birokracija v nasprotju s politiki, ki zasledujejo posebne in strankarske interese, iskati in zasledovati splošni družbeni interes ter paziti na svojo nevtralnost (Aberbach in drugi 1981, 7). Javni uslužbenec pa mora paziti, da pri izvrševanju nalog na podlagi navodil svojih nadrejenih političnih funkcionarjev ne prestopi nevidne črte političnega. Nekatere empirične raziskave obstoj tovrstnih podob odnosa med

politiki in javnimi uslužbenci potrjujejo, medtem ko druge (Peters 2001; Bekke in drugi 1996) še vedno dvomijo o absolutni točnosti tovrstne podobe delitve dela. Dvomi se nanašajo predvsem na trditev glede posedovanja znanja, ki je ključna za opisano podobo, saj zaradi vedno bolj razširjenega izobraževanja in vedno večje profesionalnosti tudi politiki postajajo vse bolj izobraženi, javni uslužbenci pa zato izgubljajo monopolni status glede znanja in strokovnosti (Putnam 1976; 205–207). Po drugi strani številni avtorji v vedno večji meri opozarjajo tudi na vlogo javnih agencij, ki jo imajo pri mobilizaciji in posredovanju različnih družbenih interesov in vrednot in te se nikakor ne sme spregledati (Haček 2009, 113).

Podoba 3

Tretja podoba, ki jo je bilo mogoče zaslediti po letu 1950, zagovarja, da vsako sodelovanje pri oblikovanju politik zahteva določeno stopnjo manipulacije in političnega kalkuliranja, ki se jima ne morejo izogniti niti uradniki in še manj politiki (Aberbach in drugi 1981, 16–17). Seveda je potrebno poudariti, da uradniki delujejo povsem drugače kot strankarski politiki, saj posredujejo ožje, bolj osredotočene interese organiziranih skupin ter se hkrati poskušajo izogibati političnim strastem ter ideologijam politikov (Campbell 1988, 246–247). Ravno nasprotno pa politiki posredujejo široke in različne interese (večinoma) neorganiziranih posameznikov. Ta podoba vključuje razlikovanje med idejami angažiranosti in ravnotežja. Obe skupini sta vključeni v proces oblikovanja politik, vendar se razlikujeta v stilu svojega aktivnega sodelovanja. Politiki, ki iščejo pozornost, so podvrženi impulzom ideologije in strank, zato jih lahko predstavimo kot strankarske, idealistične, celo ideološke igralce, ki v politični sistem vnašajo energijo. Uradniki pa predstavljajo nekakšne stabilizatorje sistema, saj pri posredovanju med interesi zagovarjajo počasne spremembe ter upoštevajo možnosti, ki jim jih nudi proračun; zato jih vidimo kot pragmatične, preudarne in praktične igralce, ki v odnos vnašajo politično ravnotežje in delujejo iz ozadja. V tem odnosu se tako obe skupini ukvarjata s politiko ter sta zaposleni s pogostimi interakcijami z različnimi skupinami pritiska (Aberbach in drugi 1981, 9; Raadschelders 2003, 306; Brezovšek in Bačlija 2010, 35–37).

Zgoraj opisane razlike med obema skupinama akterjev se izražajo predvsem pri oblikovanju dnevnega reda. Skupini si namreč o aktualnih družbenih problemih ne delita istega mnenja, zato bi vsaka skupina na dnevni red uvrstila popolnoma druge probleme. Na iniciativno funkcijo javnih uslužbencev vplivajo predvsem njihovo opazovanje razvoja dogodkov v praksi, stiki z različnimi skupinami pritiska in povratne informacije obstoječih, že delujočih programov. Pri politikih pa je prisoten močno razvit občutek strankarske (ideološke)

pripadnosti, kar vpliva na odklon njihove pozornosti do pogoste neskladnosti med družbeno realnostjo in političnimi ideali, saj se pogosteje zavzemajo za reševanje vprašanj, ki poudarjajo predvsem filozofska načela, na primer svobodo in enakost (Mayntz in Scharpf v Aberbach in drugi 1981, 13–14).¹²⁵ Ne nazadnje pa lahko zaključimo, da uradniki, ki razvijejo stališča glede reševanja določenih problemov, prestopijo iz tretje v četrto podobo. To velja predvsem za tiste uradnike, ki redno sodelujejo v temah, ki zahtevajo visoko stopnjo povezovanja in usklajevanja večjega števila birokratskih enot pa tudi strokovnih področij (Campbell 1988, 247).

Podoba 4

Večina avtorjev predpostavlja, da naj bi četrta podoba najbolje opisovala trenutno razmerje moči oziroma odnosa med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci, vendar si med seboj še niso enotni, v kakšnih oblikah naj bi se podoba pojavljala v različnih politično-upravnih sistemih. Visoki javni uslužbenci naj bi v tem modelu dosegli takšno stopnjo politične aktivnosti, ki je po obsegu in intenzivnosti skoraj enakovredna aktivnostim političnih funkcionarjev. V tej podobi gre za čisti hibrid, ki povezuje značilnosti, lastnosti in poteze javnih uslužbencev in politikov ter kaže na povečano prekrivanje njihovih odgovornosti, hkrati pa zagovarja, da se celotni kader najvišjih uradnikov v najvišjih oddelkih izvršilne veje oblasti počuti popolnoma domače (Campbell 1988, 247). V tem modelu se soočamo z zapletenim mešanjem vlog v odnosu med politiko in birokracijo, kjer je prisotno tesno povezovanje med strokovnimi veščinami in neposredno bližino politične moči (Aberbach in Rockman 1988, 10). V večini držav se pojav čistega hibrida povezuje z razvojem ključnih javnih agencij¹²⁶ in uradov, kot so uradi vlade, osebje Bele hiše, urad predsednika vlade, ameriški kongres itd., v katerih je zaposlenih vse več političnih uradnikov (Aberbach in drugi 1981, 19) oziroma strokovno usposobljenih visokih javnih uslužbencev, ki so aktivno vključeni tudi v proces oblikovanja politik.

Spodnja tabela (glej tabela 8.1) prikazuje dodelitev vlog političnim funkcionarjem in javnim uslužbencem v procesu oblikovanja politik, pri čemer se ne moremo izogniti dejstvu, da se naloge politikov in javnih uslužbencev vedno bolj prepletajo, še posebej, če pogledamo nam najpomembnejšo aktivnost – oblikovanje politik. V večini modernih demokratičnih držav lahko med oblikovalce politik še vedno uvrstimo tako politične funkcionarje kakor tudi

¹²⁵ Ugotovitev izhaja iz študije Mayntza in Scharpfa, ki je bila narejena na vzorcu nemških javnih uslužbencev (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 12–13).

¹²⁶ Raziskava Campbella in Szablowskega, ki sta opravila študijo na primeru kanadskih javnih agencij in uradov (Campbell in Szablowski v Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 18–19).

javne uslužbenke. Vse štiri razlage (z izjemo prve) označujejo napredno razširitev vloge javnih uslužbencev s funkcijami, ki so bile nekoč v izključni pristojnosti političnih funkcionarjev. Prvi dve podobi sta najpogosteje prisotni med nižjimi nivoji administracije, medtem ko tretja in četrta podoba opisujeta odnose in interakcije znotraj sistema najvišjih javnih uslužbencev (Aberbach in drugi 1981, 20).

Tabela 8.1: Razvoj vlog politikov in javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981, 239)

	PODOBA 1 (POLITIKA /UPRAVA)	PODOBA 2 (INTERESI/ DEJSTVA)	PODOBA 3 (ENERGIJA/ RAVNOTEŽJE)	PODOBA 4 (ČISTI HIBRID)
Uresničevanje politik	VJU	VJU	VJU	VJU
Oblikovanje politik	P	D	D	D
Posredovanje med interesi	P	P	D	D
Oblikovanje vrednot, idealov	P	P	P	D

*VJU - odgovornost visokih javnih uslužbencev, P - odgovornost političnih funkcionarjev, D - deljena odgovornost

Vir: Aberbach, Putnam in Rockman (1981, 239).

Analitični modeli so zelo uporabni za opis različnih tipov politično-upravnih odnosov ter za ločevanje med nižjo in višjo upravo. Bolj verjetno je, da bo tip interakcije na vrhu in blizu vrha določen z medsebojnim delovanjem obeh skupin igralcev, saj se pričakuje, da so skupaj vključeni v procesa oblikovanja politik in sprejemanja odločitev (Raadschelders 2003, 306).

Aberbach, Putnam in Rockman so sicer nekoliko podcenjevali stopnjo prepletanja politike in uprave na najvišjih stopnjah oblasti, saj svojo študijo zaključujejo z ugotovitvijo, da so se vloge uradnikov skozi leta razvijale iz prve pa vse do tretje podobe. Le potihoma so se namreč strinjali z morebitnim razvojem odnosa, opisanega v četrti podobi (Aberbach in drugi 1981, 238–239).

Page (1985, 134) opozarja, da takšnih zaključkov ni mogoče sprejeti le na osnovi podatkov iz ene časovne točke (empirična analiza iz leta 1981) in da bi bila potrebna longitudinalna analiza. Slednje predstavlja enega izmed treh ključnih problemskih sklopov,¹²⁷ ki jih Kwang -

¹²⁷ Problemski sklopi: 1) čas oblikovanja teoretičnega modela štirih podob; 2) vsebina podob; 3) koherentnost in konsistentnost zgradbe štirih podob (Kwang - Hoon in Raadschelders 2008, 428).

Hoon in Raadschelders (2008, 427–430) v svoji študiji kritizirata. Prav tako nista prepričana, kdaj natančno so bile štiri podobe ustvarjene – ali je bilo to pred izvedbo empirične raziskave ali morebiti kot rezultat omenjene raziskave. Predvidevata, da so bile podobe narejene kot rezultat raziskave, zato študija ne bi smela biti predstavljena kot teorija, ki okvirja interpretacijo ugotovitev študije, pač pa kot pomemben teoretski prispevek, ki izvira iz empirične raziskave. Kljub temu lahko avtorjem Aberbachu, Putnamu in Rockmanu prizanesemo s kritiko, saj so v študiji jasno izrazili svoje namene: podob niso videli kot teoretske osnove, ampak kot »žaromet«, ki naj bi bil predvsem v pomoč pri nadaljnjih analizah empiričnih študij (Haček 2009, 118).

V nadaljevanju bomo poskušali omenjeno delitev vlog še razširiti, predvsem pa natančneje opisati vloge obeh akterjev, izmed katerih se nekatere nanašajo na politično področje in druge na upravno. Nujno potrebna je torej razširitev in poglobitev četrte podobe, za katero sklepamo, da je prisotna tudi v našem slovenskem politično-upravnem prostoru.

Obstoj in razširitev četrte podobe, podobe »čistega hibrida«

Aberbach, Putnam in Rockman (1981, 4–23) četrto možno podobo odnosa med politiki in javnimi uslužbenci poimenujejo čisti hibrid, v njej pa je mogoče v procesu oblikovanja politik opaziti vedno večje prekrivanje vlog političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev. Predvsem to velja za najvišje uradnike, katerih bistvena lastnost ni več le strokovna usposobljenost, ampak tudi politična občutljivost. Za najvišje uradniške položaje je tako vedno težje določiti mejo med upravnim in političnim delovanjem. In prav zaradi omenjenega največ polemik povzroča model čistega hibrida, saj si avtorji niso enotni, kaj naj bi dejansko obsegal. Nekateri trdijo, da gre za popolno prepletanje nalog izvoljenih političnih funkcionarjev in uradnikov v nekem trenutku, spet drugi so mnenja, da četrta podoba predstavlja zgolj najvišjo skupino uradnikov, ki se v svoji karieri premikajo od upravnih na politične položaje. Slednje je odvisno predvsem od intenzivnosti političnega vplivanja na imenovanja na najvišje uradniške položaje, ki neizogibno prinaša precejšnjo stopnjo krožnega gibanja med političnimi in upravnimi položaji.

Najbolj pogosta interpretacija četrto podobo opredeljuje kot novi tip elitnega zблиževanja (Kwang - Hoon in Raadschelders 2008, 429), pri čemer se sprašuje, ali skupaj s tretjo podobo morebiti predstavlja(-ta) evlucijski okvir, ki se nanaša zgolj na najvišjo uradniško elito, ki bo hkrati zahtevala tudi razvoj novih vlog v izvršilni veji oblasti ter razvoj nove elite oziroma kombinacijo obojega (Aberbach in Rockman 1988, 6). Slednje bomo v nadaljnjih poglavjih

poskušali razložiti, saj nas zanima, ali lahko na novo prepoznana skupina upravnih menedžerjev v slovenski uradniški eliti predstavlja skupino, ki bi jo lahko uvrstili v model čistega hibrida.

Omenjena četrta podoba odnosa v začetku ni bila deležna večje pozornosti strokovnjakov, danes pa ima vedno večji pomen, saj raziskovalci opažajo, da se modeli odnosov – ne samo v Združenih državah Amerike, ampak tudi v posameznih evropskih državah – približujejo omenjeni podobi (Aberbach in Rockman 1997, 324–326; Aberbach 2003, 316–318; Kwang-Hoon in Raadschelders 2008, 424). Campbell (1988) v svojem prispevku navaja, da je bila podoba čistega hibrida podcenjena tudi s strani samih avtorjev (Aberbach, Putnam in Rockman), saj je precej bolj razširjena kot so sprva domnevali.¹²⁸ Peters pa je naredil še korak naprej, četrto podobo je namreč nadgradil in razširil v podtipe,¹²⁹ ki jih bomo v sklopu kritičnega pristopa in s pomočjo primerjave z ostalimi modeli in podobami¹³⁰ podrobneje opredelili ter pokazali možnosti za nadaljnji razvoj čistega hibrida.

Razumeti je potrebno, da obstoj čistega hibrida ne predstavlja nečesa povsem novega, saj ga je že bilo mogoče zaznati; nov je le obseg, v katerem se pojavlja v procesu institucionalizacije (Aberbach in Rockman 1988, 5).

Mejo, kje se konča tretja in začne četrta podoba, je precej težko potegniti, a ko se soočimo z uradniki, ki s politično strastjo kvalitetno opravljajo tako strokovne kakor tudi menedžerske obveznosti, lahko brez večjih zadržkov govorimo o četrti podobi. Obseg njihove odgovornosti in intenzivnost odnosa s političnimi izvrševalci ter zunanji interesi jih namreč vodita k prevzemanju dopolnilnih funkcij in strateških obvez, ki se v širini in jakosti v bistvu ne razlikujejo od funkcij, ki jih opravljajo njihovi nadrejeni. Dejstvo je, da precejšnje število kariernih uradnikov doseže nivo politične aktivnosti, ki presega meje tretje podobe in tako razkriva močne elemente politizacije (Campbell in Peters 1988, 84–85), ki so značilni predvsem za četrto podobo. Glede na predhodno grobo predstavitev zgodovine javne uprave (glej poglavje 6.1) bi lahko rekli, da so politiki kljub svoji formalno-pravni premoči v svoje področje delovanja počasi začeli sprejemati tudi javne uslužbence.

Čisti hibrid predstavlja vrhunec procesa, v katerem so se birokrati premaknili od povsem enostavnih birokratov (prva podoba), ki opravljajo nezahtevna opravila, k igralcem s

¹²⁸ Skeptičnost o razširjenosti četrte podobe sta dodatno izrazila še Aberbach in Rockman v svojem prispevku (1997), v katerem dvomita v spremembo vlog v smeri čistega hibrida.

¹²⁹ Campbell (1988, 250).

¹³⁰ Štiri različne podobe odnosa med birokrati in politiki (Aberbach in drugi 1981, 4–23), podtipi IV. podobe (Campbell 1988, 250 in Peters 1988), model komplementarnosti politike in uprave (Svara 1999, 678) in drugi.

precejšnje strokovnostjo in občutljivostjo do (bolj ali manj pomembnih) političnih odločitev. V ospredje tako vedno bolj prihajajo politične funkcije, ki jih izvršujejo najvišji javni uslužbenci ter nove izvršilne strukture, ki predstavljajo korpuse političnih javnih uslužbencev (Aberbach in Rockman 1988, 5–6).

Peters (1988) je nadalje četrto podobo razdelal na tri podskupine IV.1, IV.2a in IV.2b (glej tabeli 8.2 in 8.3). Razlikovanje med skupino IV.1 in skupinama IV.2a in IV.2b je mogoče opraviti na podlagi narave sodelovanja v politično-upravnih odnosih (tabela 8.2), kjer lahko razlikujemo med reaktivnim (obrambnim) in proaktivnim sodelovanjem v izvršilno-birokratski igri.¹³¹

Skupina IV.1 predstavlja reaktivnega tradicionalnega (kariernega) birokrata (reactive career bureaucrats), ki deluje defenzivno nasproti politikom. V skrajnih primerih omenjeni uradniki ustrezajo stereotipu trmastega obstruktivnega uradnika, v blažji obliki pa spretno uporabljajo svoje poznavanje institucionalne zgodovine in znanje o tem, kako zmesti svoje birokratske tekmece in politične funkcionarje. Omenjeni uradniki imajo precejšnje moč, medtem ko svoje politične obveze skrivajo pod pretvezo preudarnosti in diskretnosti (Campbell 1988, 248).

Skupina uradnikov IV.2 se od skupine IV.1 razlikuje po proaktivni participaciji v izvršilno-birokratski igri, v kateri postajajo vplivni udeleženci političnega procesa. Ti uradniki običajno uživajo poseben odnos s predsednikom ali premierjem, njegovim kabinetom oziroma s posameznimi ministri. Proaktivni uradniki se od reaktivnih uradnikov ločijo tudi po tem, da običajno občutijo močno povezanost s političnimi temami, hkrati pa se zavedajo, da politični faktorji in preference ne smejo biti izključeni iz njihovega posla. Prav tako se trudijo obdržati tesne in pogosto prijateljske odnose z ministri ter rutinsko sodelovati z višjimi uradniki iz drugih oddelkov in uradov. Takšni uradniki lahko redno sodelujejo pri posvetovanju z ministrskimi odbori, občasno pa jih nadrejeni celo zaprosijo, da opravljajo delo v imenu ministra (Campbell in Szablowski v Campbell 1988, 248). Če smo še bolj natančni, bi morali ločevati med tistimi uradniki, katerih vključenost v proaktivne vloge izhaja predvsem iz izkušenj in/ali znanja in tistimi, ki so si za svoje delovanje pridobili strankarsko zaupanje.

Peters tako skupino proaktivnih uradnikov razdeli na proaktivne javne uslužbence, ki delujejo kot politični strokovnjaki-tehnokrati (IV.2a), in na strankarsko-politične uradnike¹³² (IV.2b), ki zagovarjajo strankarsko politiko (Campbell 1988, 248; Rabrenovic 2001, 16).

¹³¹ Angl. *Executive-bureaucratic gamesmanship*.

¹³² Angl. Party-political officials (Campbell 1988, 248) oziroma Political bureaucrats (Kwang-Hoon in Raadschelders 2008, 426).

Tehnokrati (IV.2a) se tako običajno poskušajo vzdržati formalnih strankarskih vezi (a jim ne uspe vedno), so proaktivno usmerjeni, politične vodje pa jih izkoristijo za nadzor strategije vlade oziroma uprave (Campbell in Peters 1988, 89). Imajo namreč vso znanje, ki je potrebno za uspešna pogajanja ter učinkovito vladanje, hkrati pa se pogosto specializirajo le za eno ključno politično področje oziroma javno politiko (Campbell 1986, 199–201).

Druga skupina, strankarsko-politični uradniki (IV.2b) pa eksplicitno izkazujejo strankarsko-politične vezi, zato jih pogosto imenujemo kar strankarsko-politični uradniki. Na tem mestu moramo nujno poznati še razlikovanje med političnimi profesionalci in političnimi delavci, imenovanimi operativa¹³³ (Campbell 1988, 266). Prve lahko imenujemo tudi »dvoživka«, saj imajo operativne lastnosti, ki jih morajo imeti politični strokovnjaki pa tudi strokovno znanje in vedenje, kako se pogajati znotraj birokratskega aparata, ki je značilno za uradnike. Zanje bi brez dvoma lahko dejali, da delujejo v vmesnem področju med politiko in upravo. Politična operativa pa političnemu procesu ne ponuja svojih sposobnosti, saj ne sodeluje pri reševanju političnih problemov. Njihovo področje delovanja predstavlja zaupni krog političnih svetovalcev, izbranih na podlagi strankarske organizacije, najpogosteje pa jih najdemo znotraj volilnih kampanj, kjer so zadolženi predvsem za tekoče delovanje v okviru strankarske politike.

Podoba IV (glej tabelo 8.2 in 8.3) prikazuje različne oblike vključenosti uradnikov v izvršilno-upravni odnos glede na njihov obseg in način delovanja ter glede na stopnjo politične tolerance. Nekateri uradniki so tako v večji meri zavezani tekmovanju med oddelki, ministrstvi in agencijami, kjer se preizkuša njihova sposobnost taktiziranja (Campbell 1988, 249); ostali pa pogosto zaradi same velikosti in kompleksnosti organizacije svojo politično energijo vlagajo le v en oddelek (glej tabelo 8.3).

Tabela 8.2: Vloga uradnikov glede na politično toleranco in programatično izvrševanje po Petersu

PROGRAMATIČNO IZVRŠEVANJE	POLITIČNA TOLERANCA	
	visoka	nizka
Visoko (proaktivno) Vplivanje	Politični birokrati, uradniki (IV.2a, IV.2b)	Tehnokrati (II, IV.2a)
Nizko (reaktivno) odzivanje	Tradicionalni birokrati (IV.1, III)	Klasični birokrati (I, II, III)

Vir: Kwang-Hoon, Lee in Jos C.N. Raadschelders (2008, 426).

¹³³ Angl. *Political operatives*.

Ko so različni avtorji iskali dokaze obstoja četrte podobe,¹³⁴ se je izkazalo, da jo najverjetneje najdemo v Združenih državah Amerike (Aberbach, Rockman 1988, 23), od koder naj bi »visoka javna uprava«,¹³⁵ v kateri naj bi delovali politični karieristi, tudi prvotno izhajala (Hecllo 1984, 18–20; Campbell in Peters 1988, 93). Pri tem je mišljen predvsem razvoj skromne, vendar zelo vplivne birokracije Bele hiše (Executive Office of the Presidency).

Tudi v Veliki Britaniji se je med leti 1970 in 1980 začela nakazovati četrta podoba, in sicer v združevanju strokovnega znanja in politične zavezanosti posebnih svetovalcev premierja ter t.i. politično-strankarskih »think thankov« (Bulmer 1988, 30–40). Izjema pa ni bila niti Švedska, kjer je primer četrte podobe mogoče najti v obliki podsekretarjev, ki so se leta 1991 opredelili kot hibrid med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji¹³⁶ (Ehn in drugi 2003, 440).

Tudi Campbell in Szablowski sta v svoji knjigi o razvoju Kanadske javne uprave (1979) jasno identificirala novo vrsto uradnikov, ki delujejo v zelo vplivnih kanadskih centralnih agencijah (Canadian central agencies). Podatki, ki sta jih zbrala, nakazujejo na korpus uradnikov, ki se od svojih kolegov iz vrst linijskih oddelkov razlikujejo po družbenem okolju, kariernih vzorcih, etičnem ozadju, starosti in še posebej po temperamentnosti, hkrati pa jim je njihova vloga dopuščala aktivni politični status in dostop na najvišje vodstvene položaje (Aberbach, Rockman 1988, 5).

¹³⁴ Dodatni primeri obstoja četrte podobe so navedeni v tabeli 8.3.

¹³⁵ Angl. *Higher civil service*.

¹³⁶ V predhodni raziskavi leta 1971 pa so se opredelili kot javni uslužbenci.

Tabela 8.3: Podoba IV, razširjena v tri podskupine politično usmerjenih uradnikov

VRSTA UDELEŽENOSTI V IZVRŠILNO-UPRAVNI (BIROKRATSKI) POLITIKI	NAVZKRIŽNA IGRA (taktiziranje med oddelki, uradi in ministrstvi)	OSREDOTOČENOST NA ODDELEK
<p>Podoba IV.1 Reaktivni tradicionalni karierni birokrati (reactive career bureaucrat)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - najvišji uradniki centralnih agencij Whitehall-a - namestniki ministrov pred nastopom kanadskega premierja Trudeauja - uradniki na Ministrstvu za mednarodno trgovino in industrijo v Maleziji in uradniki Ministrstva za finance na Japonskem - člani najvišjega sloja uradnikov (ti. Grand Corps) v zgodnji dobi Pete Republike 	<ul style="list-style-type: none"> - ambiciozni uradniki v linijskih oddelkih Whitehalla) - predstojniki oddelkov v Nemčiji - karierni direktorji uradov v ZDA - pripadniki francoskih tehničnih korpusov, inženirji oz. tehnično izobraženo osebje, zaposleno v javnem sektorju - uradniki v strankarsko prisvojenih oddelkih in vzporednih upravah v Italiji
<p>Podoba IV.2a Proaktivni (stalni) javni uslužbenci (proactive permanent civil servant that operates as policy professional)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - glavni zastopniki pod vlado kanadskega premierja Trudeauja - državni sekretarji v Nemčiji, ki poudarjajo strokovno znanje - karierni uradniki izmed osebja v nekdanji Osrednji službi Združenega kraljestva za presojo javnih politik - karierni uradniki pod vodstvom premierja in uradniki kabinetnih oddelkov - karierni uradniki v Uradu za upravljanje in proračun ter v Ministrstvu za finance ZDA 	<ul style="list-style-type: none"> - karierni uradniki v politično-koordinacijskem personalu v ameriških oddelkih - ekonomisti v povojnem norveškem kariernem uslužbenskem sistemu - uradniki v britanskih resornih javnopolitičnih organizacijskih enotah
<p>Podoba IV.2b Strankarsko-politični uradniki (proactive party political bureaucrats)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - uradniški karieristi v ameriških osrednjih agencijah - strankarski politični svetovalci britanskega premierja - »promotorski«/ podporniški državni sekretarji v Nemčiji) - javnopolitični svetovalci v kabinetu avstralskega premierja - člani javnopolitičnih oddelkov v uradu kanadskega premierja - ambiciozni pripadniki sloja najvišjih uradnikov (ti. Grands Corps) v Franciji od vzpona strankarske politične pripadnosti dalje 	<ul style="list-style-type: none"> - večina uradniških karieristov v ameriških linijskih oddelkih - strankarsko-politični svetovalci vdani ministrom v westminstrskih političnih sistemih

* Natančnejši opis posameznih položajev v Campbell 1988, 249–272.

Vir: Campbell (1988, 250);

Petersovo delitev četrte podobe lahko brez zadržkov primerjamo s Putnamovo (1973) zgodnjo diferenciacijo najvišjih javnih uslužbencev, ki jih je razdelil na klasične in politične birokrate.

Klasični birokrati verjamejo, da se aktualni javni problemi lahko rešijo na pravičen, objektivni, zakonit in strokoven način (Putnam 1973, 259), saj svojo funkcijo vidijo zgolj kot nevtralno izvajanje zakonov ter navodil politike. Svoje odločitve zaznavajo kot nepristranske in objektivne, vsako politično vmešavanje pa kot kršitev interesov države.

Po drugi strani politični birokrati javni interes razumejo precej bolj pluralistično, različne politične vplive na oblikovanje politik pa prepoznajo kot povsem legitimne. Politični birokrati tako aktivno participirajo v pluralističnem procesu odločanja in iščejo kontakt z zunanjimi interesi. Za svoje cilje so se pripravljene pogajati in sprejemati kompromise, hkrati pa tudi ostro zagovarjati in braniti svoje politike.

Zaključimo lahko, da klasični birokrat predstavlja ideal nepristranskega uradnika, usmerjenega k uradnim postopkom; politični birokrat pa je usmerjen k (političnim) problemom oziroma zagovarjanju določenega programa, s čimer je v večji meri odgovoren javnosti (Page in Wright 1999, 4; Rabrenovic 2001, 17; Raadschelders 2003, 316).

Page in Wright (1999) sta ugotovila, da je v zahodnih sistemih javnih uprave vedno bolj prisotna politizacija, o kateri sta govorila kot o novodobnem patrimonializmu, kjer so želeli imeti politični funkcionarji vedno večji nadzor nad imenovanji najvišjih javnih uslužbencev ter doseči kar se da visoko stopnjo njihove lojalnosti. S tem lahko dokažemo, da se vloga »Putmanovega« političnega birokrata oziroma »Petersovega« strankarsko-političnega uradnika povečuje in vzbuja vedno večjo pozornost javnosti ter počasi izpodriva podobo klasičnega webrovskega birokrata, ki se izogiba političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisom ter verjame v strogo delitev med politiko in upravo. Slednje potrjuje tudi normativna teorija,¹³⁷ ki poziva k večji vključenosti vlog, ki naj bi jih imeli visoki javni uslužbenci v političnem procesu (Rabrenovic 2001, 17). Vloge (visokih) javnih uslužbencev so se s procesom razvoja javne uprave precej spremenile, zato smo priča nastanku novih,¹³⁸ ki predstavljajo zmes birokratskih sposobnosti, veščin in politične dovzetnosti. Prav s tem pa zagotavljajo tesne povezave z vladajočimi političnimi funkcionarji in nas vodijo do potrditve dejanskega obstoja čistega hibrida v različnih politično-upravnih sistemih razvitih zahodnih demokracij.

Goetz in Wollman (2001) celo domnevata, da lahko predvsem zaradi političnega vpletanja v imenovanja in delo visokih javnih uslužbencev (prisotnost politizacije) v evropskih državah

¹³⁷ Normativna teorija v najširšem smislu predstavlja termin, ki obsega teoretična razmišljanja o stvarnosti, ki jo v nekem pogledu ocenjuje oziroma vrednoti. To se nanaša predvsem na proučevanje epistemoloških vprašanj o zagovarjanju normativnih sodb, ontoloških vprašanj o elementih, ki sestavljajo politično, gospodarsko in družbeno življenje ter implikacij, ki jih prinašajo odgovori na preučevana vprašanja (Hutchings 1999, 1–2).

¹³⁸ Posvetovalna vloga in vloga oblikovanja dnevnega reda (ministrskih kabinetov v Franciji); vloga načrtovanja politik (v Švedskih ministrstvih in podkabinetih v ZDA) itd. (Aberbach, Rockman 1988, 8).

govorimo o novi obliki izvršilnega vladanja, ki se razlikuje od klasične zahodne tradicije vladanja.

8.4.3 James H. Svara

Svara opozarja, da je ločevanje uprave in politike nesmiselno, saj gre pri njunem odnosu za razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev, kjer je nujno potrebno prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij (Peters 1988; Bekke in drugi 1996). Politični funkcionarji za doseg svojih ciljev potrebujejo in se naslanjajo na (visoke) javne uslužbence, le-ti pa delajo v politiki kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ter po navodilih opravljajo še ostale naloge svojih nadrejenih političnih funkcionarjev (Peters 2001, 234–238). Za uspešno medsebojno delovanje je nujno potrebno spoštovanje med obema skupinama, ki se izkazuje s spoštovanjem kompetenc ter zavezanostjo k odgovornemu delu (Svara 2001, 179). Tekom svojega preučevanja upravno-političnih odnosov je Svara tako razvil tri različne tipologije, ki jih natančneje opisujemo v nadaljevanju.

1. tipologija: DIHOTOMNI - DVOJNI MODEL

Prvo tipologijo (glej sliko 8.1), ki jo je Svara predstavil leta 1985, je razdelal na štiri vladne funkcije (poslanstvo, politika, uprava in menedžment). Zagovarjal je obstoj dihotomije med poslanstvom in menedžmentom; za politiko in upravo pa je dejal, da so njune naloge pomešane do te stopnje, da lahko govorimo o njuni dvojnosti, čeprav sta si po eni strani med seboj različni, po drugi strani pa predstavljata neločljiva pogleda razvoja in izvajanja vladnih politik (Overeem 2009, 123).

Slika 8.1: Dihotomni - dvojni model

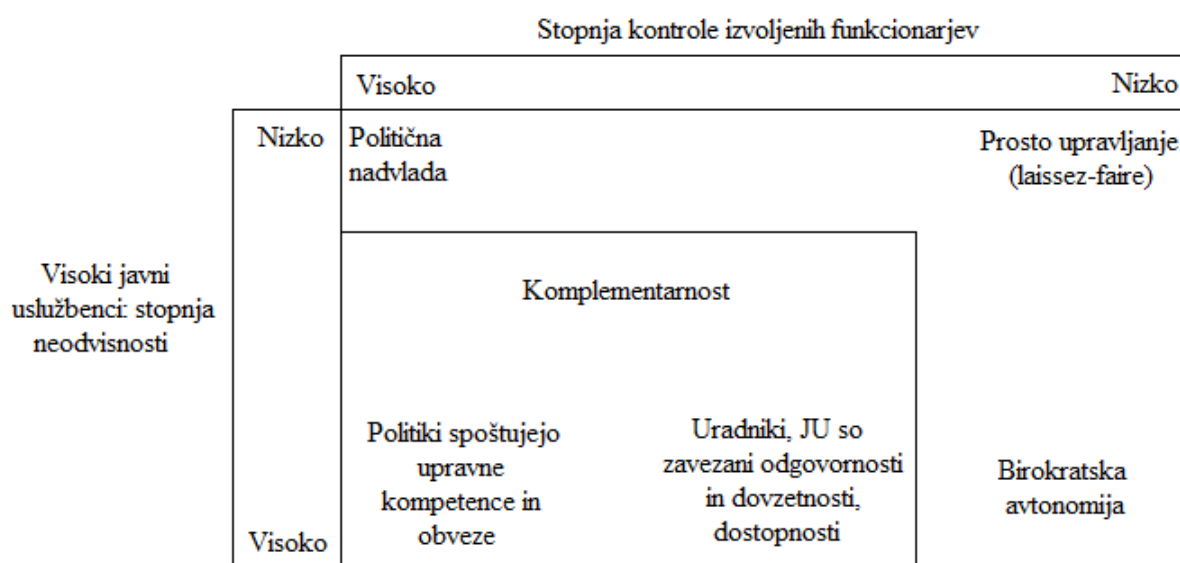
<u>Mission</u> (poslanstvo, cilj)	Področje politikov
<u>Policy</u> (javna politika)	
<u>Administration</u> (uprava)	
<u>Management</u> (menedžment)	področje uradnikov

Vir: Overeem (2009, 144).

2. tipologija: RAZUMEVANJE INTERAKCIJE MED POLITIKI IN URADNIKI

Drugo tipologijo (glej sliko 8.2) je Svvara razvil v letu 2001, ko je ugotovil, da ima tipologija dihotomnega - dvojnega modela precej pomanjkljivosti ter da je ključnega pomena preučevanje odnosov med politiko in upravo. Nov model je razvil na osnovi dveh dimenzij: visok/nizek nivo neodvisnosti visokih javnih uslužbencev in visoka/nizka stopnja kontrole s strani izvoljenih političnih funkcionarjev. Idealna situacija, ki jo imenuje komplementarnost, vsebuje visok nivo obeh; ostale tri opcije pa so bile med manj zaželenimi.

Slika 8.2: Razumevanje interakcije med politiki in uradniki



Vir: Overeem (2009, 144).

Politična nadvlada, ki izhaja iz visoke politične kontrole in nizke upravne neodvisnosti, je bila nepriljubljena pri reformistih, saj jih je skrbela izguba upravnih kompetenc, hkrati pa so videli potencial za nastanek politične korupcije. Tudi *birokratska avtonomija* je bila deležna kritik s strani nasprotnikov upravne države, ki so menili, da so uradniki preveč samooblastni ter da se ne zavzemajo za javni interes, ampak za interese svojega urada oziroma agencije ali celo le za lastne interese. Obe opisani okoliščini uvrščamo med ekstremne primere, kjer vzajemne vrednote niso prisotne; politiki tako ne spoštujejo visokih javnih uslužbencev, slednji pa niso zavezani odgovornosti. Ena izmed konceptualnih možnosti, ki se še ponuja, je kombinacija nizke kontrole in nizke neodvisnosti, ki med uradniki in funkcionarji ustvarja odnos »živi in pusti živeti« oziroma *prosto upravljanje*, kjer se oblast ne vmešava v gospodarsko življenje in odločitve posameznikov. Vendar pa ta možnost med teoretiki prav tako ni bila priljubljena.

V okviru modela komplementarnosti lahko zaznamo največ interakcij med uradniki in političnimi funkcionarji, njegovo bistvo pa predstavljajo usklajevanje razlikovanja, medsebojna odvisnost, podreitev in avtonomija (Svara 1998, 57). Pri tem naj bi šlo za usklajevanje visoke stopnje politične kontrole z visoko stopnjo upravne samostojnosti (glej sliko 8.2). Gledano iz zgodovinske perspektive bi se lahko značilnosti prve polovice dvajsetega stoletja – torej visoka kontrola in zmerna neodvisnost - prilegale zgornjemu levemu delu komplementarnega kvadrata, medtem ko nedavne izkušnje z zmerno kontrolo in široko upravno iniciativo sodijo v spodnji desni del komplementarnega kvadrata. Komplementarni model tako ne predstavlja novega modela, ki bi zamenjal starega, ampak kaže globoko ukoreninjen model, ki se skozi leta le še razvija (Svara 2001, 180).

3. tipologija: KLASIČNI IN EKSTREMNI MODELI POLITIČNO-UPRAVNIH ODNOSOV

Leta 2006 je Svara predstavil še bolj razdelano tipologijo, ki jo je skupaj z Mouritznom dejansko uporabil že leta 2002, ko sta oblikovala štiri modele (slika 8.3), ki predstavljajo različne poglede povezanosti visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev ter stopnjo, do katere so javni uslužbenci vključeni v politični proces (Mouritzen in Svara 2002, 44–45; Overeem 2009, 124). Vsi modeli predpostavljajo precejšnjo stopnjo ločevanja vlog, kjer ima vsaka skupina akterjev drugačno funkcijo (politični funkcionarji določajo politike in javni uslužbenci jih izvršujejo); če pa se vloge prekrivajo, imata obe skupini enako vlogo, vendar je njun prispevek kljub temu različen (Mouritzen in Svara 2002, 25–26).

Slika 8.3: Možni modeli politično-upravnih odnosov: klasični in ekstremni (tipologija Svare 2006, 956).

		Stopnja razdalje in razlikovanje med izvoljenimi politiki in VJU	
		Zelo visoka	Zelo nizka
Stopnja kontrole VJU s strani izvoljenih politikov	Zelo visoka	Ločeni VJU	Manipulirani VJU
		Model ločenih vlog	Model odzivne administracije
	Zelo nizka	Model avtonomne administracije	Model prekrivajočih se vlog
		Birokratski režim	Politizirani VJU

Vir: Overeem (2009, 145).

Model ločenih vlog: ločitev in podrejenost administracije politiki

Model predstavlja tradicionalen odnos med izvoljenimi političnimi funkcionarji in upravo, ki zagovarja strogo ločenost ter podrejenost administracije politiki. Slednje pomeni, da se politični funkcionarji ne smejo vmešavati v administracijo, visoki javni uslužbenci pa ne smejo aktivno sodelovati pri oblikovanju politik, saj morajo zavzemati vlogo nevtralnega strokovnjaka, ki politike zgolj izvaja (Mouritzen in Svava 2002, 31–34). Kljub temu moramo omeniti, da model ločitve vlog ne predpostavlja radikalne in popolne ločitve funkcij, dovoljuje namreč »omejeno delovanje« visokih javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik. Na to delovanje pa lahko javni uslužbenci vplivajo zgolj s svoje strokovne in neodvisne plati. Ta pogled predstavlja podobnost z drugo podobo po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu, v kateri zagovarjajo, da politiki v proces vnašajo vrednote, uslužbenci pa dejstva.

Model avtonomne administracije

Model dopušča možnost odcepitve administracije od politike do stopnje, ko se administracija lahko izogne oziroma osvobodi nadzora tako politike kot tudi demokratičnega nadzora. Pri tem se lahko zgodi, da administracija začne delovati v skladu z lastnim interesom, kar pa lahko pripelje do konflikta z javnim interesom. V skrajnih pogledih lahko samostojna administracija začne posegati ali celo dominirati na področju oblikovanja politik, čeprav naj

bi bili za slednje pristojni izvoljeni predstavniki. Pri tem modelu je pomembno poudariti, da uprava nikakor ni podrejena politiki, jasno pa je razvidna tudi njuna ločenost (ibidem, 35–36).

Model odzivne administracije (administracija predstavlja podporo politiki)

Model je precej podoben prvemu, vendar se razlikuje v poudarjanju politične narave delovanja in odnosa do administracije. V tem modelu politični funkcionarji delujejo tudi na področjih administracije, kjer neposredno postavljajo pravila; administracija pa sprejema in sledi normam političnih funkcionarjev, saj se čuti dolžno, da ima z njimi podobne poglede. Čeprav politiki nad upravo izvajajo direkten politični nadzor, pa v njej iščejo tudi politično podporo (Mouritzen in Svava, 36–38).

Če zaključimo, sta v tem modelu poudarjena dominantna vloga izvoljenih političnih predstavnikov ter sledenje administracije političnim predstavnikom in njihovi politiki.

Model prekrivajočih se vlog

V zadnjem modelu¹³⁹ se značilnosti visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev prepletajo, prav tako tudi njihov vpliv. Med njimi je vzpostavljena močna povezanost in recipročnost, saj uprava med drugim sprejema politične odločitve, politiki pa delujejo tudi na področju uprave. Pri tem je potrebno poudariti, da uradniki še vedno zagovarjajo svojo zavezanost k nevtralnosti in odgovornosti do politike in javnosti, kjer sočasno skrbijo za ohranitev ravnotežja med profesionalnimi kriteriji in preferencami politikov ter željami javnosti. Marsikdo bi lahko povzel, da omenjeni model ne ločuje med politiki in visokimi javnimi uslužbenci in da gre v resnici za četrto podobo po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu, imenovano čisti hibrid, iz katerega sta razvidni birokratizacija politike oziroma politizacija birokracije (ibidem, 38–42). Pri takšnem posploševanju moramo biti previdni, čeprav se lahko strinjamo, da lahko model prekrivanja vlog uvrstimo bližje četrti podobi kot pa tretji (Kwang-Hoon in Raadschelders 2008, 427). Popolno enačenje s čistim hibridom je tvegano predvsem z vidika, da slednji ignorira težnje visokih javnih uslužbencev, da ostanejo politično popolnoma nevtralni uslužbenci, kar model prekrivanja vlog še vedno zagovarja. Kljub želji po ohranitvi nevtralnega položaja, med obema skupinama obstajata intenzivna interakcija in vzajemni vpliv, kjer pa je še vedno mogoče razlikovati med različnimi uradniškimi in političnimi vrednotami. Te so sicer so razvidne tudi v tretji podobi, v kateri avtorji dopuščajo

¹³⁹ Zanimiv pristop k temu modelu predstavi Farazmand, ki ga opiše kot »model dvojnih vlog«, v katerem javne uslužbenke obravnava kot sestavni del političnega procesa, saj so odnosi med uradniki in političnimi funkcionarji tekoči, povezovalni in interaktivni, ne pa deljeni oziroma hierarhični. S tem naj bi se spodbujalo učinkovito in uspešno delovanje uprave pa tudi vlade (Farazmand 1997, xi).

možnost prekrivanja vlog, ko so visoki javni uslužbenci zadolženi za ohranjanje ravnotežja, politični funkcionarji pa za vnos energije v politični proces. Omenjeno je najbolj izrazito na vrhu vladne strukture (Mouritzen in Svava 2002, 38–42, 287). Precejšnja podobnost s podobo čistega hibrida pa se kaže tudi v nizki ločitvi vlog.

S tabelo 8.4 smo poskušali na kratko predstaviti ključne značilnosti vsakega od zgoraj analiziranih modelov ter jih primerjati s podobo čistega hibrida.

Tabela 8.4: Značilnosti modelov upravno-političnih odnosov

	Model ločenih vlog	Model avtonomne administracije	Model odzivne administracije	Model prekrivajočih se vlog	Podoba čisti hibrid
Stopnja hierarhije PF in VJU	jasna podrejenost VJU	VJU imajo enak ali celo večji vpliv	jasna podrejenost VJU	vzajemen vpliv	vzajemen vpliv
Obseg ločevanja sfer	jasna delitev vlog in funkcij	VJU oblikujejo politike; PF so izključeni iz uprave	izvoljeni PF morda sodelujejo z VJU	vsaka skupina je vključena v vlogo druge	vsaka skupina je vključena v vlogo druge
Narava upravnih norm	zavezanost k nevtralnosti	zavezanost k nevtralnosti in ohranjanje pristojnosti urada	zavezanost k odzivnosti	zavezanost k nevtralnosti in odgovornosti do politike ter javnosti	manjši poudarek na nevtralnosti javnih uslužbencev
Vloga in prispevek pri oblikovanju politik	izvoljeni PF določajo cilje in nadzirajo njihovo izvajanje	izvoljeni PF odobrijo politike	uzakonjanje in nadziranje politik	oboje sodelujejo pri oblikovanju politik	oboje sodelujejo pri oblikovanju politik
Vključenost VJU v politiko	nizka, čeprav svetujejo PF	visoka	nizka, razen kot zastopnik PF	zmerna do visoka kot pobudniki in tudi kot svetovalci	zmerna do visoka kot pobudniki in tudi kot svetovalci
Stopnja vpliva VJU na oblikovanje politik	nizka	visoka	nizka	zmerna	visoka

* VJU - javni uslužbenci, PF - politični funkcionarji

Vir: Mouritzen in Svava (2002, 43), prirejeno.

8.5 RAZVOJ KOMPLEMENTARNEGA MODELA MED POLITIKO IN UPRAVO

Model komplementarnosti je mogoče zaslediti v mnogih sodobnih teorijah o politično-upravnih odnosih (Svara in Brunet 2003), kjer je običajno predstavljen kot zmes različnih modelov politično-upravnih odnosov (Mouritzen in Svara 2002, 254). Prvotno je postavljen v model prekrivajočih se vlog v odnosu med politiki in visokimi javnimi uslužbenci, do nekega obsega pa se nanaša tudi na model ločenih vlog, avtonomne administracije in ne nazadnje tudi na model odzivne administracije (Svara 2006b). Model torej vsebuje tako razlikovanje igralcev kakor tudi njihovo nujno medsebojno povezanost, s katero je zagotovljeno, da vsi izvoljeni funkcionarji prejmejo nasvete visokih javnih uslužbencev glede političnih odločitev. Omenjeni skupini igralcev imata različne vloge, kljub temu da obe sodelujeta v vsakem dejanju, kar pa ne pomeni, da igralci z enega področja lahko prevzamejo funkcije, ki so bistvene za igralce z drugega področja.

Nazoren primer predstavlja aktivnost političnega svetovanja visokih javnih uslužbencev, ki vključuje predstavitev dejstev in enostavno identifikacijo alternativ, ki jih predstavijo političnim funkcionarjem. Le-ti nato samostojno sprejemajo politične odločitve, zato visoki javni uslužbenci v procesu oblikovanja ne prevzemajo vloge avtonomnih političnih oblikovalcev, ampak le svetovalno vlogo (Svara 2008, 49).

Dihotomijo, ki zagovarja merjenje moči med upravo in politiko, tako zamenja drugi pristop, ki poudarja njuno združenje, dopolnjevanje ter medsebojno spoštovanje. Politika in uprava morata biti kooperativni in nikakor ne tekmovalni (Gulick v Overeem 2009, 128). Tudi Waldo je menil podobno, ko je uporabil termin upravna politika (1948, 128–129), s katerim je opisal, da politika ne sodeluje z upravo od zunaj, ampak je pojav uprave same (Overeem 2009, 129).

V prejšnjem poglavju je bil pojem komplementarnosti uporabljen že v povezavi z Jamesom Svaro, ki sicer ni bil prvi zagovornik komplementarnosti, ampak najpomembnejši teoretik, ki je komplementarnost razvijal in predstavil kot alternativo dihotomiji (Harmon 2006, 16–19). V okviru komplementarnega modela je želel razlikovati med elementi, ki so ločeni (oblikovanje poslanstva, menedžment organizacijskih virov) in tistimi, ki so prepleteni (implementacija politik in zagotavljanje pretoka storitev) (Svara 1985). Med drugim je menil, da ima komplementarni model v primerjavi z dihotomijo tudi večjo zgodovinsko, teoretično in empirično podporo (Overeem 2009, 130), saj je bil v celoti izdelan na podlagi sklicevanja

na literaturo »starejše« javne uprave,¹⁴⁰ kjer nas pazljivo branje komentarjev vodi v sklep, da tudi najzgodnejši teoretiki preučevanja odnosov med politiko in upravo niso zagovarjali dihotomije, ampak njuno komplementarnost. V nadaljevanju navajamo nekaj del, v katerih so avtorji prepoznali vzajemno sodelovanje (komplementarnost) političnih funkcionarjev in uradnikov (visokih javnih uslužbencev) v političnih procesih (predvsem v procesu oblikovanja politik).

- Uradniki in izvoljeni politični funkcionarji so medsebojno odvisni (Friderich in Cole 1967; White 1926).
- Izvršilna veja oblasti vključuje tako uradnike kot načrtovalce in oblikovalce politik pa tudi zakonodajalce z možnostjo vložitve veta (Gulick 1933, 66).
- Izvoljeni politični funkcionarji in uradniki se razlikujejo glede na stopnjo vključenosti v proces oblikovanja politik pa tudi po svoji strokovni plati (nestrokovnjaki, strokovnjaki) (Pfiffner 1935; Long 1954).
- Politična vloga uradnikov (Pfiffner 1935; Herring 1936; Finer 1941; Morstein Marx 1946; Waldo 1948; Appleby 1949; Long 1954).
- Javna uprava kot eden izmed ključnih političnih procesov (Sayre 1958).

Zgodnji avtorji v svojih delih izraza komplementarnost še niso uporabljali; Svava celo domneva, da ga niti niso prepoznali. Dejstvo je, da so njihovi pristopi predstavljali poskus ureditve in ločitve nalog politikov in uradnikov, ki naj bi uradnike obvarovala pred političnim vmešavanjem, hkrati pa še vedno omogočala obsežno interakcijo in deljene funkcije z izvoljenimi politikami pri oblikovanju politik. Ravnotežje med ločitvijo in interakcijo med preučevanima skupinama igralcev se je tako ves čas spreminjalo (Svava 2006a, 132).

Kljub temu da je veliko avtorjev zagovarjalo komplementarni odnos, je med leti 1880 in 1960 mogoče opaziti nekaj poskusov zagovornikov dihotomije, da bi zasenčili njegov razvoj.¹⁴¹

Komplementarni odnos zagovarja, da je odnos med izvoljenimi političnimi funkcionarji in uradniki opredeljen z medsebojno odvisnostjo, intenzivno interakcijo, različnimi, vendar prekrivajočimi se vlogami in politično nadvlado ter upravno podreditvijo, ki koeksistirata z

¹⁴⁰ Literatura s področja javne uprave do leta 1960.

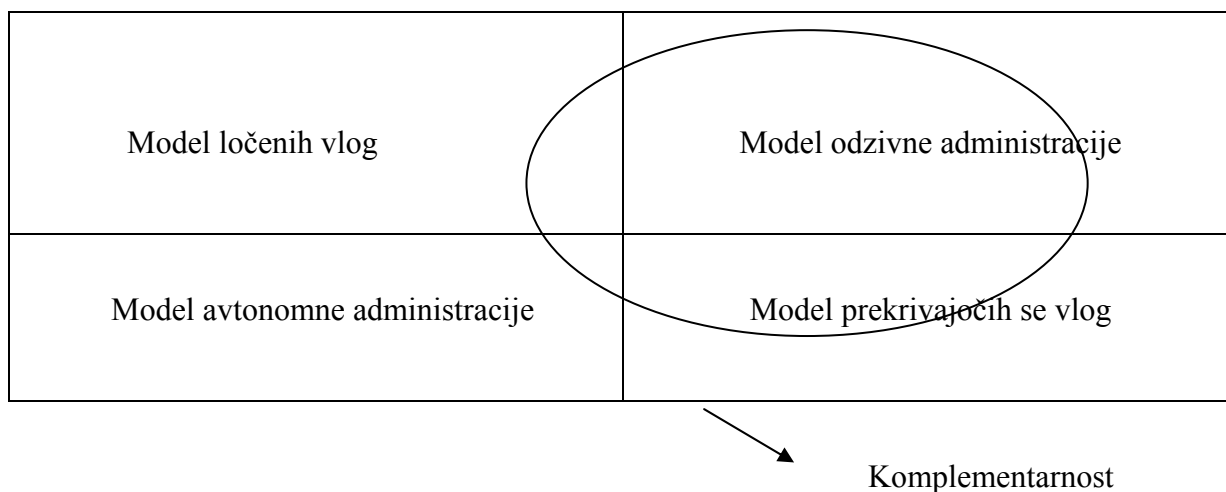
¹⁴¹ Intenzivna faza zagovarjanja dihotomije se je odvijala med ortodoksnim obdobjem med leti 1920 in 1930. Čeprav termina dihotomija v tem času skoraj ni bilo mogoče zaznati, so se značilnosti politikov in uradnikov kljub temu ujemale z njenimi karakteristikami. Med leti 1940 in 1950 je bila nato ponovno v ospredju medsebojna povezanost politike in uprave, ki pa jo je v poznih 50. letih 20. stoletja ponovno začela izpodrivati ločitev politike in uprave, ki se je pojavila kot izraz izbire, ki naj bi opisovala ne le ortodokšno razmišljanje, ampak tudi zgodnje poglede na ameriško javno upravo. Slednja se je zavzemala za absolutno razlikovanje med političnimi funkcionarji (strankarski in odzivni) ter uradniki (nestranski, nevtralni in strokovni), ostro delitev področij njihovega delovanja (oblikovanje politik in izvrševanje) ter jasno podreditve uprave politikami (Svava 1999, 676–677).

recipročnim vplivom tako na oblikovanje politik kot tudi na delovanje uprave. Komplementarnost tako predstavlja zlitje uprave in politike, ki tvorita celoto v demokratičnem vladanju (Svara 1999, 678; 2001, 2006a). Slednje pomeni, da lahko politične funkcije in na drugi strani upravne prepoznamo kot posamezne dele, ki se med seboj razlikujejo, a so kljub temu povezani v medsebojni kooperativni odnos, ker se dopolnjujejo in s tem oblikujejo celoto vladnega procesa (Svara 2006a, 134). Usklajevanje prihaja skozi prepoznavanje vzajemnih vrednot, kjer izvoljeni politični funkcionarji, ki bi lahko glede na teoretska izhodišča dominirali upravni praksi, spoštujejo uradnikovo profesionalnost; visoki javni uslužbenci pa cenijo politično odgovornost (Svara 1999; Svara 2001, 179).

Medtem ko dihotomija predpostavlja logiko ničelne vsote ali (če se izrazimo natančneje) toliko moči, kot si jo uradniki pridobijo, toliko jo morajo politiki izgubiti in obratno. Svara trdi, da se je takšnim odnosom v komplementarnem modelu mogoče izogniti, saj je mogoče vzpostaviti t.i. win-win situacijo (Overeem 2009, 130). Slednje predstavlja glavno idejo v njegovi tipologiji iz leta 2001 (glej sliko 8.2).

Na prvi pogled komplementarnost usklajuje kontradiktorne vidike javne uprave, saj se postavlja vprašanje, kako lahko politiki ohranijo kontrolo in hkrati dovolijo visokim javnim uslužbencem, da obdržijo neodvisnost, ostanejo zvesti profesionalnim vrednotam in standardom ter odgovorni javnosti? Odgovor je preprost, saj oboji ohranjajo različne vloge na osnovi različnih pričakovanj, vrednot in razlik, ki izhajajo iz njihovega formalnega položaja, kljub temu da se njihove funkcije, ki jih opravljajo, med seboj prekrivajo. Ta odnos lahko enostavno poimenujemo kot vzajemno delovanje (win-win) med politično kontrolo in profesionalno neodvisnostjo. Kontrola vključuje sposobnost določanja smeri in ohranjanja nadzora, medtem ko neodvisnost vsebuje zahtevane profesionalne vidike pri oblikovanju politik in upoštevanje profesionalnih standardov v procesu implementacije (Svara 2001, 178–179).

Slika 8.4: Povezovanje komplementarnosti s standardnimi modeli politično-upravnih odnosov (Svara 2006b, 968).



Vir: Svara v Overeem (2009, 131).

Slika 8.4 prikazuje Svarovo dojemanje komplementarnosti glede na štiri že predstavljene Svarove modele politično-upravnih odnosov. Komplementarnost prevzema nekaj značilnosti prav iz vsakega modela, zato komplementarni model najenostavneje opredelimo kot »supermodel«; nekaj skupnih značilnosti¹⁴² pa si deli tudi s četrto podobo po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu.

Svara komplementarni model predstavi kot natančen seznam, ki podrobno opisuje odnos in vedenje uradnikov do izvoljenih političnih funkcionarjev in nasprotno (Svara in Brunet 2003, 203; Svara 2006a, 133).

- Uradniki podpirajo ustavo in zakone, spoštujejo politično nadvlado ter priznavajo potrebo po politični odgovornosti.
- Uradniki zagotavljajo servisno vlogo državljanom ter podpirajo demokratični proces.
- Uradniki so neodvisni in zavezani profesionalnim vrednotam in kompetencam ter zvesti poslanstvu svojega urada.
- Uradniki so pošteni v svojem delovanju z izvoljenimi političnimi funkcionarji ter želijo promovirati širši koncept javnega interesa in igrati etično.
- Izvoljeni politični funkcionarji spoštujejo prispevek profesionalnih uradnikov in integriteto upravnega procesa.

¹⁴² Prekrivanje funkcij, aktivno sodelovanje pri oblikovanju politik, vzajemno delovanje, medsebojna odvisnost ter vzpostavljen vzajemni odnos, ki naj bi temeljil na spoštovanju.

- Politični funkcionarji in uradniki ohranjajo različne vloge, ki temeljijo na njihovih različnih pričakovanjih, vidikih in vrednotah ter razlikah v njihovem formalnem položaju.
- Funkcije uradnikov in političnih funkcionarjev se prekrivajo, saj politični funkcionarji izvajajo nadzor nad upravo, uradniki pa so med drugim vključeni tudi v proces oblikovanja politik.
- Obstaja medsebojna odvisnost med političnimi funkcionarji in uradniki.
- Obstaja vzajemni odnos med političnimi funkcionarji in uradniki (Overeem 2009, 133).

Model komplementarnosti tako vključuje idejo, da so politiki in uradniki vključeni v skupni projekt vladanja in zagotavljanja javnih storitev, ohranjanja demokratičnega procesa, javnega interesa in komplementarnega prizadevanja za zanesljivo upravo (Svara v Overeem 2009, 133). Kljub temu še vedno predpostavlja pojmovno razlikovanje med politiko in upravo oziroma možnost ločevanja med političnimi funkcionarji in uradniki. Kot ugotavlja Svara je vseskozi prisotno sočasno poudarjanje ločitve in osamitve uradnikov od političnega vplivanja na eni strani in poudarjanje medsebojne interakcije in vključevanja upravnega sodelovanja pri oblikovanju in implementaciji javnih politik na drugi strani (Svara 2001, 176). Edini problem, ki se izpostavlja pri komplementarnem modelu je ta, da ne predvideva konflikta moči, s katerim se v realnosti omenjeni akterji precej pogosto srečujejo.

Komplementarnost tako predstavlja širši koncept kot dihotomija, saj vsebuje ločene in različne vloge uradnikov in političnih funkcionarjev, hkrati pa je v odnosu mogoče zaznati jasno prisotnost recipročnosti, deljenja nalog in izmenjave mnenj, ki v dihotomnem modelu niso prisotni (Svara 1999, 697).

Pojmovanje politično-upravnih odnosov se je skozi čas precej spreminjalo, saj se je na začetku 20. stoletja zagovarjala popolna ločitev obeh igralcev,¹⁴³ ob koncu 20. stoletja pa smo že bili priča popolni združitvi oziroma prekrivanju vlog političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev.¹⁴⁴ Če natančneje pogledamo vseh pet omenjenih tipologij odnosov,¹⁴⁵ jih lahko razdelimo v dve skupini. Prva skupina, kamor sodijo enostavne tipologije, temelji zgolj na eni dimenziji – uradniki in politiki se med seboj razlikujejo le glede načina razdelitve posameznih aktivnosti, kjer najbolj zgleden primer predstavljata tipologiji avtorjev

¹⁴³ Webrov formalnopравни model.

¹⁴⁴ Svarov komplementarni model.

¹⁴⁵ Tipologija po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu; Petersova tipologija in Svarove tipologije (1985, 2001, 2006).

Aberbacha, Putnama in Rockmana ter Svarova tipologija iz leta 1985. Drugo skupino pa predstavljajo bolj razvite tipologije, ki vključujejo več dimenzij, izmed katerih se dve pojavljata pogosteje. Prva je dimenzija asimetrije, hierarhije ali razdelitve moči med politiki in uradniki; druga pa dimenzija bližine/razdalje, spojitve/ločitve in konflikta/kooperacije med upravo in politikom. Zadnje razmerje (konflikt/kooperacija) bi bilo verjetno bolj smotrno obravnavati kot tretjo dimenzijo, saj ima precej drugačen pomen kot ostale. Kot primer tipologij z dvema spremenljivkama lahko omenimo tipologije Petersa in Svare (2001 in 2006), ki so bile oblikovane na osnovi omenjenih dveh dimenzij.

Vsak izmed avtorjev se je vsaj v enem izmed modelov posvetil možni ločitvi politike in uprave. Aberbach, Putnam in Rockman so svoj prvi model označili kot model politika/uprava, kjer politiki oblikujejo politike, uradniki pa jih zgolj izvršujejo (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 4). Peters se na dihotomijo med omenjenima sklicuje v formalno-legalnem modelu, za katerega pravi, da ostaja pomemben kot normativni standard, ki ga predvsem politični funkcionarji želijo vključiti v svoje okolje (Peters 1987, 259).

Tudi Svava predstavi politično-upravno dihotomijo na tri različne načine. Prvič kot dihotomijo med poslanstvom in menedžmentom (1985), nato kot politično dominantni model (2001) in v zadnjem modelu kot primer ločenih vlog, kjer opiše situacijo podreditve in ločitve vlog med politiki in uradniki (2006a, 957). Kot pravi sam, je v modelu ločenih vlog obnašanje uradnika odvisno predvsem od njegovega tehničnega znanja ter položaja, ki ga zaseda v organizaciji, in virov, ki so mu dostopni. Sami uradniki naj bi poudarjali pomembnost ločevanja vlog in podreditev uprave politikom; njihovi nadrejeni pa naj bi določali obširne politike in nadzorovali celotno uspešnost določene organizacije (Svava 2006a, 958).

Kljub razlikam imajo predstavljene tipologije tudi nekaj skupnih lastnosti. Prvič, dihotomija je v večini primerov predstavljena kot ekstremni primer, ki pa ni edini, saj se lahko srečamo tudi s situacijo, kjer sta politika in uprava zlit v čisti hibrid (četrti podoba Aberbacha, Putnama in Rockmana).

Drugič, dihotomija predstavlja delitev dela, kar je razvidno predvsem iz tipologij z eno spremenljivko. Dihotomija po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu politikom dovoljuje, da so vključeni v artikulacijo idealov, v posredovanje interesov in v oblikovanje politik, uradnikom pa nalaga, da sprejeto politiko implementirajo. Svava (1985) pri nalogah uradnikov poleg implementacije poudarja še upravni menedžment (bureau management).

Zadnje skupno lastnost predstavlja neravnotežje moči. V Petersovem formalno-legalnem modelu politiki predstavljajo gospodarje politične moči. Če med obema skupinama pride do

konfliktov, se le-ti rešujejo s pomočjo zakonov in hierarhične strukture. Stil medsebojnega sodelovanja je avtoritativen in temelji na formalni moči politikov (Peters 1987, 267). Podobno tudi Svara (2001) dihotomijo povezuje s politično nadvlado. Glede na navedene avtorje lahko zaključimo, da dihotomija obsega hierarhični odnos, avtoriteto, strukturo in odgovornost od zgoraj navzdol (Kettl 2000, 8–9); nasprotno pa alternative, kot je komplementarni model, predstavljajo večjo enakost, sodelovanje, prekrivanje, združevanje in ravnotežje moči med politiko in upravo.

Iluzorno je pričakovati, da se bo kateri izmed omenjenih modelov popolnoma približal realnemu stanju, saj služijo kot ideal, s katerim primerjamo realnost. Vsekakor pa ni zmotno pričakovati, da bo določen nacionalni model odnosov med politiko in upravo v določeni časovni točki odseval večino ali pa vsaj nekatere izmed glavnih značilnosti posameznega modela (Haček 2005a, 83–84). Trenutno se zdi, da sta temu najbližje četrti model po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu ter Svarov komplementarni model.

9 MEDNARODNO-PRIMERJALNI VIDIK: UREDITEV IN ZNAČILNOSTI SISTEMOV VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV V PREUČEVANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

Sprejetje zakonov s področja javnih uslužbencev je bil v državah kandidatkah za vstop v Evropsko unijo eden izmed najpomembnejših in najbolj diskutiranih elementov evropske politike na širšem področju upravne reforme. Evropska komisija v svojih stališčih glede ureditve položaja javnih uslužbencev zaradi vzpostavitve učinkovitejše javne uprave vseskozi poudarja nevtralnost javnih uslužbencev, ki je za države članice pravno zavezujoča in temelji na 6. členu Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Zakonodaja s področja javne uprave na podlagi evropskih načel določa osnovni mehanizem za varstvo nepristranskosti in spodbujanje profesionalnosti javnih uslužbencev, ki sta nujno potrebna za zagotovitev pravne varnosti in odgovornosti javnih uslužbencev kot posameznikov (Meyer-Sahling 2004 in 2009, 6). Evropska politika tako predlaga obstoj upravnega prava, njegovo stabilnost, polno implementacijo in jasno definicijo meje med upravo in politiko, ki je najbolj nejasna ravno pri delovanju skupine visokih javnih uslužbencev.

Evropski uniji so se poleg Slovenije leta 2004 izmed držav srednje in vzhodne Evrope (postkomunistične države) pridružile še Češka, Madžarska, Poljska, Slovaška, Estonija, Latvija in Litva,¹⁴⁶ ki jih bomo v nadaljevanju primerjali z vidika ureditve sistema visokih javnih uslužbencev, poleg tega pa bomo opisali še ureditev sistema visokih javnih uslužbencev v Franciji, Nemčiji, Veliki Britaniji in na Nizozemskem. Nizozemsko smo poleg treh klasičnih sistemov,¹⁴⁷ ki so zaradi svoje posebne nacionalne ureditve pogosto omenjeni kot vzorčni primeri, uvrstili zaradi dejstva, da ima med vsemi državami najbolj razvit sistem visokih oziroma najvišjih javnih uslužbencev.

Pred letom 2004 so bile države (glede na sistem javnih uslužbencev) ločene na dve skupini: 1) države s tradicionalno dobro organiziranim profesionalnim sistemom, ki je relativno neodvisen od politike (starejše države članice Evropske unije in članice evropskega ekonomskega območja) ter na 2) nekdanje države komunističnega režima, kjer še ni bilo jasnega razlikovanja med političnim aparatom in javno upravo.¹⁴⁸

Politična in ideološka zanesljivost je v nekdanjih komunističnih državah namreč ostala ključni kriterij za selekcijo imenovanih najvišjih visokih javnih uslužbencev tudi po koncu

¹⁴⁶ Ker so si postkomunistične države po politični ureditvi precej podobne, jih je smotno primerjati tudi z vidika upravne ureditve.

¹⁴⁷ Francija je predstavljena kot tipičen primer kariernega sistema, Velika Britanija kot tipičen primer pozicijskega sistema, Nemčija pa kot tipičen primer imenovanja političnih uradnikov.

¹⁴⁸ Za bolj podrobne informacije glej Connaughton in drugi 2008.

komunističnega režima, ki mu je sledilo tranzicijsko obdobje, proti koncu katerega pa so se dogajale nujno potrebne reforme, brez katerih države ne bi izpolnile pogojev za vstop v Evropsko unijo. Pogoji so zahtevali prilagoditev zakonov s področja javnih uslužbencev, predvsem kar se tiče ustanavljanja profesionalnega in depolitiziranega sistema javne uprave, s čimer so želeli doseči skupne standarde, s katerimi bi bila poenostavljena tudi izmenjava dobrih praks ter odpiranje vseevropskih projektov (Randma 2001; Kovač in Virant 2011, 35; Meyer-Sahling in Veen 2012, 5).

Na splošno države sicer kažejo dobro usklajenost z evropskimi načeli uprave, saj imajo vse (razen **Češke**) v celoti vzpostavljeno zakonodajo o javni upravi. Kljub temu so se v pravni podlagi pojavile številne pomanjkljivosti, ker se zakoni ne izvršujejo v celoti oziroma obstajajo zakonske vrzeli, ki jih pravna podlaga ne pokriva; še eno slabost pa predstavlja nenehno in pogosto spreminjanje pravne podlage. **Madžarska, Poljska in Slovaška** so zakone spremenile predvsem zaradi želje, da bi najvišje javne uslužbenke izločili iz javne uprave in jih obravnavali kot politično imenovane osebe, s čimer so odgovornost, predvidljivost in politično nevtralnost javne uprave postavile pod velik vprašaj. Poljska je v letu 2008 spoznala, da je s takšno ureditvijo naredila napako, zato je z novelo zakona ponovno vzpostavila prvotno stanje ureditve visokih javnih uslužbencev, ki jih po tem ne uvršča več med politično imenovane osebe. Tudi ostale evropske države so svoje zakone kar nekajkrat spremenile, zato se lahko strinjamo, da so formalizirana pravila, ki urejajo javno upravo v srednji in vzhodni Evropi še vedno precej nestabilna (Meyer-Sahling 2009, 18–20). Najbolj uspešno sta se evropskim načelom uprave prilagodili **Latvija** in **Litva**,¹⁴⁹ najmanj izmed vseh pa je bila uspešna **Češka**, ki implementacije zakonov s področja javne uprave iz leta 2002 še vedno ni izvršila v celoti in tako ne dosega zahtevanih evropskih priporočil z omenjenega področja. S sprejetjem Zakona o javni upravi,¹⁵⁰ naj bi udejanjili idejo o depolitizaciji državne uprave, s katero naj bi utrdili državni aparat, izboljšali njegovo učinkovitost in odstranili odvisnost uprave na kratkoročne politične pritiske. Z omenjenim aktom naj bi se ustvarili visoki profesionalni standardi visokih javnih uslužbencev, hkrati pa so bili obljubljeni tudi novi programi njihovega izobraževanja in usposabljanja (Vidláková 2001, 94). Začetek izvedbe je bil od leta 2004 nato še nekajkrat prestavljen, zato nekateri pričakujejo, da sprejeti zakon nikoli ne bo implementiran. Obstajajo namreč prizadevanja po pripravi novega zakona o javni upravi. Kljub temu pa menedžment upravljanja človeških

¹⁴⁹ Litva, Latvija in Poljska so prvotne zakone s področja javne uprave že v celoti zamenjale z novimi, še bolj izpopolnjenimi zakoni.

¹⁵⁰ Act. No. 218/2002 Coll. On the Service of Civil Servant in the Administrative Authorities.

virov ne deluje v legalni praznini. Zakonik dela (Labour Code, ki je bil sprejet leta 2006) v 73. členu eksplicitno regulira zaposlene v javni upravi ter določa, da morajo delovati nepristransko, prav tako pa ne smejo priti v konflikt z javnim interesom, kar pomeni, da ne smejo delovati v svojo korist. Od leta 1992 sta na Češkem v veljavi tudi ločen plačni sistem, ki regulira sistem nagrajevanja in predstavlja pomemben del menedžmenta človeških virov, ter Zakon o konfliktu interesov, ki regulira uradnikove pravice in dolžnosti.

Kratek pregled češke zakonodaje kaže, da ne obstajajo predpisi, ki bi ločevali med visokimi javnimi uslužbenci in politiki. Zanimivo pa je tudi dejstvo, da večina državljanov javne uslužbenke in vlado zaznava kot celoto, torej kot nedeljiv del (Vidláková 2001, 96).

Problemi skladnosti z evropskimi standardi se v preučevanih državah pojavljajo tudi pri definiranju meje med politiko in upravo. Predvsem se to nanaša na izbiro visokih javnih uslužbencev, za katere evropska načela v javni upravi poudarjajo strokovnost in politično nevtralnost, ki naj bi ju dosegli z omejitvijo oziroma odpravo politične pravice odločanja pri njihovi izbiri in imenovanju. Kljub evropskim priporočilom večina držav še vedno uporablja selekcijski postopek, ki temelji na sposobnostih kandidata (merit) in njegovih izkušnjah, hkrati pa vključuje še politično izbiro (spoils). Meja med visokimi javnimi uslužbenci, ki so imenovani politično, in ostalimi, ki so imenovani zgolj na podlagi strokovnosti, v večini držav tako še ni jasno določena (Ketelaar in drugi 2007, 14).

9.1 OSREDNJE VODENJE SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Evropska priporočila v precejšnji meri izpostavljajo pomembnost centralnega vodenja sistema javnih uslužbencev, ki ga obravnavajo kot mehanizem za zagotovitev legalne politike javne uprave, in pravično ter enakovredno obravnavanje javnih uslužbencev v vseh vladnih institucijah. Osrednje institucije, ki upravljajo z javnimi uslužbenci, lahko najdemo v kabinetu predsednika vlade, kanclerskih uradih ter različnih ministrstvih –recimo na ministrstvih za zunanje zadeve, za finance, za delo in na ministrstvu (zadolženem) za javno upravo. Glede na evropske usmeritve lahko v vsaki državi prepoznamo vsaj eno osrednje telo, ki je zadolženo za izvajanje aktivnosti s področja javne uprave. Najbolj šibka upravljavska sposobnost je izkazana na **Češkem** in **Slovaškem**, deloma pa tudi v **Estoniji**, kjer je upravljanje javnega sektorja porazdeljeno med različne institucije in tako preveč fragmentirano. Kot primer dobre prakse lahko navedemo **Litvo** in **Latvijo**, ki sta tudi po vstopu v Evropsko unijo uspeli vzpostaviti in nato še razvijati stabilno osrednjo strukturo vodenja javne uprave. **Litva** je že v letu 2002 ustanovila oddelek za javno upravo na Ministrstvu za notranje zadeve, njen direktor pa je neposredno odgovoren notranjemu ministru. Podobno, le nekoliko kasneje (2004), je

tudi slovenska vlada ustanovila Ministrstvo za javno upravo, ki je tako postalo pristojno za vse zadeve, ki sodijo na področje upravne reforme in vodenja (vključno z vodenjem javne uprave). V okviru tega ministrstva deluje tudi uradniški svet (prej je bil pod pristojnostjo vladnega urada), ki skrbi za izbiro najvišjih javnih uslužbencev. V **Latviji** je za vodenje administracije javne uprave in oddelka v državnem kanclerskem uradu odgovoren predsednik vlade, vendar pa so vse glasnejše ideje, da bi administracijo javne uprave vključili v novo vladno agencijo, ki bi bila pristojna za osrednje izvajanje kadrovske funkcije; njena podoba in naloge pa bi bile podobne madžarskemu kadrovskemu centru vlade. Na **Madžarskem** so namreč leta 2006 zadeve s področja javne uprave v celoti prenesli na urad predsednika vlade, ki pa je z ustanovitvijo kadrovskega centra vlade v letu 2007 svojo odgovornost le še povečal. **Slovaška** je do nedavnega imela osrednji urad za javno upravo, ki je veljal za najvplivnejšega, saj ni imel zgolj vodilne vloge pri pripravi in vodenju reform in pri nadzoru implementacije, ampak je imel precejšnja pooblastila tudi pri zaposlovanju, izbiri in ocenjevanju dela javnih uslužbencev. Večina moči omenjenega urada se je porazgubila, saj se je v preveliki meri začel vtikati v tradicionalno vlogo ostalih ministrstev. Po ukinitvi osrednjega urada se je upravljanje javnega sektorja vrnilo nazaj na njihovo ministrstvo za delo. Podobno se je zgodilo tudi na **Poljskem**, kjer je bil leta 2006 ukinjen neodvisni urad za javno upravo. Upravljanje je bilo nato razdeljeno na dva oddelka znotraj urada predsednika vlade. Oddelek za javno upravo je prevzel večino nalog prejšnjega urada javne uprave, vključno z vodenjem reforme, nadzorom implementacije in pripravo ter koordiniranjem osrednjega izobraževanja. Izključitev položajev direktorjev iz okvira javne uprave in ustanovitev t.i. združenja javnih uslužbencev, iz katerega bi izbirali direktorje, je vodila v ustanovitev drugega oddelka, ki se je nato ukvarjal izključno z vodenjem državnega združenja za kadre. Leta 2007 sta bila oba oddelka ponovno združena, in sicer v skupni Oddelek za javno upravo. S problemom enotnega vodenja sistema javnih uslužbencev pa se zaradi fragmentacije avtoritete med različnimi institucijami sooča tudi **Estonija**, večina notranjih pa tudi zunanjih opazovalcev namreč meni, da ima **Estonija** ne le enega, ampak več sistemov javnih uslužbencev. Tako je razumeti glede na dejstvo, da vsako ministrstvo razvija svoj pristop k upravljanju človeških virov, saj so v različnih upravnih institucijah v veljavi različni standardi in prakse. Skrb vzbujajoča naj bi bila torej razdrobljenosti oblasti pri vodenju javne uprave med več ustanovami. Edina država, ki še nima enotne in centralizirane organizacijske strukture je **Češka**, kar je po eni strani tudi pričakovano, ker do danes še ni implementirala zakona o javni upravi. Ustanovljen je bil sicer generalni direktorat za javno upravo v okviru vladnega urada, ki je postal relativno vpliven osrednji urad za javno upravo, vendar je bil že kmalu po ustanovitvi tudi ukinjen. Trenutno je

za reformo javne uprave odgovorno ministrstvo za notranje zadeve, ki pa drugih funkcij na področju upravljanja človeških virov oziroma kadrovanja nima (Meyer-Sahling 2009, 20–25).

9.2 UREDITEV SISTEMA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

Oprelitev formaliziranega statusa visokih javnih uslužbencev je bila v večini evropskih držav izvedena na podlagi treh ciljev, ki so jih želeli doseči, in sicer: 1) ustanovitev homogene skupine s skupnimi vrednotami znotraj katere naj bi se razvijale priložnosti povezovanja in izmenjave idej; 2) pritegnitev najboljših in najbolj sposobnih uslužbencev, ne glede na to, ali prihajajo iz zasebnega ali javnega sektorja, ter oseb z menedžerskimi izkušnjami, izkušnjami s področja vodenja ter planiranja; 3) povečanje kredibilnosti in zaupanja v javno upravo z ugotovitvijo, da je upravljana oziroma vodena s strani politično nevtralnih strokovnjakov. Omenjeni motiv je še posebej pomemben v tranzicijskih in razvijajočih se evropskih državah (OECD, 2008). Kot ključni razlogi, zaradi katerih naj bi države formalno ustanovile ter priznale skupino visokih javnih uslužbencev, se najpogosteje navajajo vse večja kompleksnost in internacionalizacija političnih tematik, vse bolj zahtevne naloge vodenja, s katerimi se soočajo visoki javni uslužbenci ter spodbujanje mobilnosti na vrhu državne uprave (Hondenghem in Vandermeulen 2000). Sistem visokih javnih uslužbencev namreč predstavlja povezavo med oblikovanjem politik in njihovo implementacijo. Formalizacija statusa visokih javnih uslužbencev pa naj bi med drugim pripomogla tudi k večji učinkovitosti vlade, ostalih javnih agencij ter ne nazadnje tudi h kvaliteti vodenja (Kim 2008).

V nekaterih državah (glej tabela 9.1) je skupini visokih javnih uslužbencev formaliziran status že priznan, v Veliki Britaniji in na Nizozemskem pa imajo tudi svoj urad. V večini držav, kamor sodi tudi Slovenija, imajo visoki/najvišji javni uslužbenci še vedno neformaliziran status, kljub temu pa obstaja razmejitev s preostalimi javnimi uslužbenci, saj zanje veljajo z zakonom določeni posebni pogoji. Z izjemo Češke, Madžarske in Litve¹⁵¹ je skupina visokih javnih uslužbencev prepoznana v vseh državah Evropske unije. Največja skupina držav sodi v četrti model, katerega skupna značilnost je neurejeni normativni status visokih javnih uslužbencev kljub temu, da so prepoznani kot posebna skupina, ki so ji dodeljene posebne naloge ter posebni pogoji za dostop na položaj (Kuperus in Rode 2008, 7). V nadaljevanju sledi natančnejša obrazložitev posameznih modelov.

¹⁵¹ Več o ureditvi in priznavanju skupine visokih javnih uslužbencev Litve glej Jagminas in Valickas 2007.

Tabela 9.1: Pregled statusa visokih javnih uslužbencev po državah in glede na zahtevane posebne pogoje za zasedbo najvišjih uradniških položajev

	FORMALIZIRAN STATUS	NEFORMALIZIRAN STATUS
POSEBNI POGOJI	<p>1. Model: centralizirana visoka javna služba: Nizozemska, Velika Britanija</p> <p>Belgija, Italija, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija</p> <p style="text-align: right;">2. model</p>	<p>Avstrija, Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Luksemburg, Irska, Danska, Finska, Švedska, Estonija, Latvija, Slovaška, Slovenija</p> <p style="text-align: right;">4. model</p>
BREZ POSEBNIH POGOJEV	<p>Bolgarija, Ciper</p> <p style="text-align: right;">3. model</p>	<p>Češka, Madžarska, Litva</p> <p style="text-align: right;">5. model</p>

Vir: Kuperus in Rode (2008, 8).

Prvi model (Velika Britanija, Nizozemska) predpostavlja, da so visoki javni uslužbenci v nacionalni zakonodaji oziroma v podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, ki jih vodi centralizirana organizacijska struktura oziroma urad, ustvarjen z namenom upravljanja visoke javne službe (Kuperus in Rode 2008, 4). Tovrsten urad namreč nudi podporo visokim javnim uslužbencem, opravlja procese rekrutacije, nagrajevanja, evalvacije in napredovanja, hkrati pa želi povezati omenjeno skupino, znotraj katere naj bi se oblikovala korporacijska kultura. Urad naj bi pripomogel tudi k večji mobilnosti med ministrstvi, in sicer skozi centralno voden postopek rekrutacije; njegova naloga naj bi bila tudi organiziranje specifične podpore in razvoja aktivnosti s področja najvišjih javnih uslužbencev, kar pomeni, da za dostop na položaje visokih javnih uslužbencev veljajo posebni (zahtevnejši) pogoji, po katerih se skupina loči od drugih javnih uslužbencev.

Na Nizozemskem to nalogo prevzema urad ABD (oziroma BABD - Bureau Algemene Bestuursdienst), ki deluje kot del ministrstva za notranje zadeve; njegove ključne naloge so organizacija postopkov imenovanja, nudenje kariernega svetovanja uradnikom in skrb za usposabljanje in nadaljnji razvoj menedžmenta človeških virov ter mobilnost visokih javnih uslužbencev. Ustanovljen je bil predvsem z namenom, da bi ustvaril več sinergije, mobilnosti, skupne odgovornosti za celotno vladno politiko ter da bi zmanjšal prekomerno delitev

nizozemskega sistema javnih uslužbencev (Ketelaar in drugi 2007, 44). Glavni zaposlovalec in legalno odgovorna oseba za zagotavljanje ustreznih delovnih pogojev za skupino visokih javnih uslužbencev je minister za notranje zadeve. Julijska reforma leta 2000 je profil sistema visokih javnih uslužbencev še nekoliko spremenila, saj je bilo znotraj urada ustanovljeno t.i. jedro (Topmanagementgroep TMG), ki ga sestavljajo najvišji javni uslužbenci osrednje vladne administracije, natančneje generalni sekretarji in generalni direktorji in ki je še dodatno okrepilo razlikovanje med skupino najvišjega menedžmenta in ostalimi visoki javnimi uslužbenci. Celotna skupina visokih javnih uslužbencev na Nizozemskem obsega 780 uradnikov, kamor poleg 65 generalnih sekretarjev in generalnih direktorjev ministrstev sodi še skupina direktorjev z vseh ministrstev (OECD 2008, 72).

Podobno je tudi v Veliki Britaniji, kjer je za celotno vodenje javne uprave in menedžmenta skupine visokih javnih uslužbencev ter za določanje plač in posebnih pogojev v okviru kabineta predsednika vlade odgovorna osrednja služba za javno upravo (Civil Service Capability Group). Poleg nje pomembno vlogo pri upravljanju s človeškimi viri igrajo tudi komisarji (Civil Service Commissioners), ki pa ne sodijo med javne uslužbence in so tako povsem neodvisni od ministrov. Imenuje jih britanska kraljica, komisarji pa ji morajo letno pošiljati javna poročila o svojem opravljenem delu. Njihova najpomembnejša vloga je sodelovanje v postopku selekcije ustreznih kandidatov (160), pri ostalih imenovanjih pa morajo zagotavljati pravično ter odprto tekmovanje in selekcijo na podlagi strokovnosti. V Veliki Britaniji je bila skupina visokih javnih uslužbencev (SCS) formalno ustanovljena leta 1996, s čimer so želeli vzpodbuditi profesionalizem in zagotoviti večjo kooperacijo in kohezijo med oddelki ministrstev (Kuperus in Rode 2008, 16).

V **drugi model** sodijo države (**Poljska**), kjer skupina visokih javnih uslužbencev formalno obstaja, prav tako pa so visokim javnim uslužbencem podeljeni še posebni pogoji. Visoki javni uslužbenci so v nacionalni zakonodaji oziroma v podzakonskih aktih opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, ki pa nima posebnega urada, ki bi jo vodil in ji nudil podporo. V tem modelu visoke javne uslužbence običajno vodi isti upravni organ, ki skrbi tudi za vse druge javne uslužbence; za dostop na položaje pa podobno kot pri prvem modelu veljajo posebni, zahtevnejši pogoji, po katerih se skupina tudi loči od drugih javnih uslužbencev (ibidem, 4).

Predstavnic **tretjega modela** sta Bolgarija in Ciper, kjer je status visokih javnih uslužbencev formaliziran, saj so v nacionalni zakonodaji oziroma v podzakonskih aktih opredeljeni kot

ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, vendar prav tako brez posebnega urada. Za dostop na položaje se ne zahtevajo posebni pogoji; edino razlikovanje med visokimi in ostalimi javnimi uslužbenci tako predstavlja njihov formalni status (ibidem).

Večina evropskih držav sodi v **četrty model (Nemčija, Estonija, Francija, Latvija in Slovenija)**, kjer visoki javni uslužbenci sicer niso normativno opredeljeni kot ločena in posebna skupina javnih uslužbencev, vendar so položaji, ki jih visoki javni uslužbenci zasedajo, priznani kot posebni in imajo poseben družbeni status; za dostop na te položaje veljajo namreč posebni pogoji, prav tako pa jim pripadajo tudi posebne ugodnosti in pravice (ibidem, 5).

Zadnji, **peti model (Madžarska, Češka, Litva)** visokih javnih uslužbencev ne priznava niti kot posebno skupino. To posledično pomeni, da se za pridobitev položaja ne zahtevajo nikakršni posebni pogoji, ki bi jih ločevali od položajev drugih javnih uslužbencev – položaji visokih javnih uslužbencev so torej opredeljeni kot povsem enakopraven del sistema javnih uslužbencev (ibidem).

Nadalje imajo države precej različno opredeljeno mejo med politiko in upravo, saj v Estoniji, Latviji in Litvi najvišji javni uslužbenci na hierarhični lestvici zasedajo mesto takoj za ministri.¹⁵² V **Latviji** namreč v skupino visokih javnih uslužbencev sodijo že državni sekretarji, vodje institucij (Head of Institution), namestniki državnega sekretarja (Deputy State Secretary) in namestniki vodij institucij (Deputy Head of Institution) (Jansone in Reinholde 2001, 209-210; State Civil Service Law 2000). Med najvišje uradniške položaje v **Estoniji** pa sodijo generalni sekretarji ministrstev, namestniki generalnih sekretarjev ministrstev (deputy secretary-general), generalni direktorji in guvernerji okrožij.

Večina ostalih preučevanih držav med ministrom in visokim javnim uslužbencem predvideva še nekaj mest, ki jih zasedajo politično imenovane osebe.

Na **Nizozemskem** med visoke javne uslužbence sodijo generalni sekretarji (secretary-general), generalni direktorji (director general) in direktorji (director); na **Madžarskem** pa skupino visokih javnih uslužbencev po zakonu sestavljajo (Act on Civil Servants) glavni vodje oddelkov (senior head department), vodje oddelkov (head of department) in namestniki vodij oddelkov; ministri, državni sekretarji in pomočniki državnega sekretarja sodijo v

¹⁵² Poleg tega so določeni še položaji svetovalcev, vendar je število svetovalnega osebja po navadi zelo majhno.

skupino političnih vodij in so zavezani zakonu o vodjih države (Act on Leaders of the State) (Kuperus in Rode 2008).

Posebno pozornost pri določanju meje med politiko in upravo je potrebno posvetiti **Madžarski** in **Slovaški**, ki sta mejo med politiko in upravo premaknili po hierarhiji navzdol, in sicer s spremembo položajev visokih javnih uslužbencev v položaje političnih funkcionarjev. Omenjeno lahko štejemo za redefiniranje politično-upravne meje in hkrati za odmik od evropskih priporočil glede ureditve javne uprave, saj so na **Madžarskem** upravni položaji državnega sekretarja in podsekretarja prešli na politični položaj, podobno pa se je zgodilo na **Slovaškem** tudi s položajem vodje urada javne uprave, ki je postal politično imenovana oseba. Na **Slovaškem** tako mesto za ministrom zasedata eden ali dva državna sekretarja in vodja urada javne uprave – ti so hierarhično nad generalnimi direktorji in direktorji, ki pa se že uvrščajo med visoke javne uslužbence (Meyer-Sahling 2009, 19–21). Podobno je tudi na **Madžarskem**¹⁵³ in v **Sloveniji**, kjer mesto za ministrom zasedajo eden oziroma dva državna sekretarja ter pomočniki državnih sekretarjev, ki so imenovani v skladu s koalicijsko pogodbo in še vedno sodijo med politične položaje (László 2001, 155; Meyer-Sahling 2009, 32). Tako spadajo tudi v sam vrh vladne hierarhije, saj so hierarhično nad vodji oddelkov (Madžarska) oziroma generalnimi direktorji in generalnimi sekretarji (Slovenija), ki že sodijo v skupino visokih javnih uslužbencev. Tudi na **Poljskem** so bili vsi trije tipi direktorjev (generalni direktor, direktor oddelka, namestnik direktorja) leta 2006 formalno spremenjeni iz upravnih položajev v politične, vendar pa se je meja med politiko in upravo s sprejetjem novele Zakona o javni upravi leta 2008 ponovno premaknila navzgor. Politične položaje tako za ministrom zasedajo le še državni sekretarji in podsekretarji, ki jih imenuje predsednik vlade. V **Nemčiji** pa v skupino visokih javnih uslužbencev sodijo državni sekretar, generalni direktor, namestnik generalnega direktorja; namestniki generalnih direktorjev ter vodje oddelkov pa naj bi ne bili več politično imenovani (Kuperus in Rode 2008, 10). Kar se tiče ureditve na Češkem, težko govorimo o formalni meji med politiko in upravo, saj zakon, ki bi ločeval politične položaje od upravnih, kot smo že omenili, še ni bil implementiran. Neformalno pa lahko mejo zarišemo med namestniki ministra ter direktorji oddelkov in direktorji enot (sekcij), ki naj bi bili le še delno politično imenovani uradniki (Meyer-Sahling 2009, 21).

¹⁵³ Madžarska ustava razlikuje med kratkotrajnim političnim vodenjem in stalnim upravnim vodenjem (László 2001, 155). Madžarski Zakon št. XXIII (1992) podobno kot slovenski Zakon o javnih uslužbencih opredeljuje tri skupine javnih uslužbencev, in sicer: visoke javne uslužbence, ki zasedajo menedžerske in odločevalske položaje; uradnike, ki imajo implementacijsko funkcijo ter tehnične delavce, ki opravljajo tehnične in podporne funkcije. Kljub temu pa visoke javne uslužbence skupaj z ministri, državnimi sekretarji in njihovimi namestniki uvrščajo v privilegirano skupino državnih uslužbencev (László 2001, 166).

9.3 POSTOPEK IZBIRE VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

Ključno vlogo pri določitvi meje med politiko in upravo ima še vedno način izbire in imenovanja visokih javnih uslužbencev. Večina evropskih sistemov je za omenjeno skupino uvedla posebne postopke izbire, ki naj bi preprečili zaposlovanje na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc in zagotavljali kar največjo stopnjo strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov ter posledično omejili politizacijo javnih uslužbencev. Eno takšnih varovalk predstavljata tudi neodvisno telo, ki nadzoruje zaposlovanje najvišjih javnih uslužbencev, ter obveznost razpisa javnega ali internega natečaja za zasedbo prostega delovnega mesta. Glede na dejstvo, da imajo najvišji javni uslužbenci ključen vpliv na vladno politiko, morajo biti izbrani previdno. S temi položaji je namreč potrebno zagotoviti kar se da omejeno politično vmešavanje, kar pa naj bi vodilo v izvajanje nevtralnih politik. Še vedno je namreč v preveliki meri prisotna praksa, ko sistem visokih javnih uslužbencev ostaja subjekt strankarskega imenovanja (Page in Wright 2007b, 7).

Kljub temu večina evropskih držav želi slediti konceptu merit sistema, ki podpira profesionalizem in strokovnost zaposlenih ter zagotavlja pravično in enakovredno obravnavanje za vse prosilce in tako presega neformalne dogovore, ki so v preteklosti pogosto vodili v pristranskost in izbiro neustreznih kandidatov. Vse preučevane države¹⁵⁴ (**z izjemo Češke**) so zakonsko predpisale javno in odprto tekmovanje, in sicer z mehanizmom javnega natečaja, ki omogoča pravično izbiro kandidata, ki naj ne bi temeljila na osebnih in političnih preferencah. Kljub temu je potrebno poudariti, da **Češka**, čeprav nima uzakonjenega obveznega javnega natečaja, prosta delovna mesta javno in redno objavlja. Kadrovski menedžment se za skupino visokih javnih uslužbencev izvaja skozi različne centralizirane postopke rekrutacije, s čimer je upravi zagotovljena enotna in enakopravna izbira najbolj kompetentnih visokih javnih uslužbencev. Države se med seboj glede na način izbire precej razlikujejo. **Velika Britanija** predstavlja najbolj jasen primer imenovanj na podlagi strokovnosti, čeprav je v zadnji letih mogoče opaziti rahlo stopnjo vpletanja oziroma odobritve politične oblasti (premiera) za prva dva razreda visokih javnih uslužbencev. V Veliki Britaniji večino najvišjih položajev zasedajo profesionalni karierni uradniki, ki so imeli v preteklosti dolgo časa monopol nad dajanjem nasvetov vladi. Campbell in Graham (1995) menita, da v nobenem drugem sistemu ministri niso tako podrejeni oziroma odvisni od birokratov, kot je to mogoče zaslediti v britanskem modelu.

¹⁵⁴ Madžarska je bila zadnja med državami, ki je uvedla obvezno javno objavo prostega delovnega mesta. V Sloveniji pa je omenjena praksa prisotna že vse od leta 1990.

Na **Poljskem** imajo vzpostavljen kadroviski bazen (State Staffing Pool), v katerega se lahko prijavi vsak. Po vstopu pa se za najvišje uradniške položaje nadalje opravi selekcija le znotraj kadroviskega bazena, ki ga sestavljajo imenovani javni uslužbenci, torej osebe, ki so uspešno prestale preverjanje, osebe z doktorskim nazivom in osebe, ki so se uspešno prebile skozi tekmovalni postopek izbire (Kuperus in Rode 2008). Kandidati, ki želijo vstopiti v kadroviski bazen, morajo opraviti testiranja, ki jih izvede Nacionalna šola javne uprave (NSPA); to je vladna institucija, podrejena premieru. Izpit za kadroviski bazen predstavlja niz testov, na katerih se preverja menedžersko znanje, veščine in spretnosti prijavljenih kandidatov. Le osebe, ki vse teste opravijo s pozitivno oceno, lahko postanejo člani kadroviskega bazena in tako tekmujejo za zasedbo najvišjih upravnih položajev. Podobno je tudi na **Nizozemskem** in v **Estoniji**, kjer lahko govorimo o »virtualnem« bazenu primernih kandidatov za najvišje položaje. Še vedno najbolj razširjen in splošno poznan postopek med državami pa je postopek izbire visokih javnih uslužbencev na podlagi tekmovalnega javnega natečaja, ki se organizira za vsako posamezno prosto položajno delovno mesto (**Češka, Latvija, Litva, Slovenija, Slovaška, Velika Britanija, Estonija**) (ibidem, 14). V **Nemčiji** je izbira kandidatov za najvišje upravne položaje v popolni domeni političnih funkcionarjev, zato lahko govorimo o političnih visokih javnih uslužbencih oziroma Politischer Beamter, ki jih opredeljuje 36. člen nemškega Zakona o javnih uslužbencih (Goetz in Margetts 1999); na predlog ministra določenega ministrstva pa jih imenuje Zvezni kabinet (federal cabinet). Za najvišje uradniške položaje so sicer predpisani določeni pogoji, pod katerimi je lahko določena oseba rekrutirana, kljub temu pa ministrom dopuščajo precejšnjo diskrecijo, ko pride do vprašanja o organiziranosti rekrutacijskega procesa. Za nemški sistem je značilno, da predstavlja kombinacijo močno politiziranega vrha uradništva in močno tradicijo ter prakso strokovne in nepolitične državne uprave, ki temelji na idealu pravne države.

Naslednje vprašanje, ki se postavlja, je skrb za vzpostavitev ustreznega zunanjskega sistema zavor in ravnotežja, s katerim bi zagotovili pošteno izbiro kandidatov na podlagi strokovne usposobljenosti in neodvisnosti. Slednje je najlažje omogočiti skozi različno ustanovljene komisije, nadzorne odbore ter osrednjim organizacijskim telesom oziroma zunanjsimi ocenjevalci, ki so vključeni v proces izbire najprimernejšega kandidata. Večina držav ima vzpostavljene komisije v obliki neodvisnih teles, ki naj bi zagotavljale spoštovanje načela izbire uradnikov glede na njihove sposobnosti, hkrati pa naj bi javno upravo obvarovale pred patronažo in neprimernim ter nezakonitim političnim vmešavanjem. Komisije javne uprave

izvirajo iz Velike Britanije, kjer je bila prva komisija ustanovljena sredi 19. stoletja (Ketelaar in drugi 2007, 14).

V **Estoniji, na Nizozemskem** in v še nekaterih drugih državah (tudi v **Sloveniji**) obstaja stalno telo, ki izvaja natečajne postopke ter sprejema odločitve o najprimernejših kandidatih. V **Estoniji** je za imenovanje namestnikov generalnih sekretarjev in generalnih direktorjev pristojen odbor za rekrutacijo in ocenjevanje najvišjih javnih uslužbencev¹⁵⁵ (Committee for the Recruitment and Assessment of Senior State Civil Servants), ki oceni vse kandidate, nato pa pristojni osebi za imenovanje določenega položaja predstavi enega ali več najprimernejših kandidatov (Rees in drugi 2005; Kuperus in Rode 2008). Tudi v **Latviji** primernost kandidata ugotavljajo na podlagi komisije za ugotavljanje ustreznosti kandidatov, ki jo ustanovi pristojni minister. Komisija nato izbere enega ali več ustreznih kandidatov. V primeru imenovanja direktorja državnega urada (Director of State chancellery¹⁵⁶) kandidata priporoči predsedniku vlade, v primeru imenovanja na mesto vodje institucije pa pristojnemu ministru (EUPAN, 2008). Ne smemo pozabiti tudi na že precej uveljavljeno prakso, ko o primernosti kandidatov za posamezna položajna delovna mesta odločajo ad hoc komisije, ki nato podobno kot stalna telesa¹⁵⁷ pripravijo seznam primernih kandidatov, ki ga posredujejo pristojnemu političnemu funkcionarju, ta pa ima nato pri izbiri kandidata tudi zadnjo besedo (**Madžarska, Latvija, Litva, Slovaška in Slovenija**) (Kuperus in Rode 2008, 13). V nekaterih državah rekrutacijo oziroma izbiro ustreznih kandidatov opravljajo državne šole za javno upravo (**Francija, Poljska**). V **Franciji** so uradniki večinoma izbrani neposredno po zaključku šolanja, saj imajo razvit poseben način zaposlovanja, kjer je faza izobraževanja združena s fazo sprejema na delo. Rekrutacija na najvišje položaje poteka povsem po merit sistemu skozi uvrstitvene teste, na podlagi katerih so kandidati sprejeti na usposabljanje na »visoki šoli« *Ecole nationale d'administration (ENA)*¹⁵⁸ in *Ecole Polytechnique (EP)*, na katerih poteka dve- ali triletno usposabljanje. Dejansko bi lahko rekli, da usposabljanje najvišjih javnih uslužbencev v Franciji temelji na nezaupanju v univerzitetne programe, saj uvrstitveni testi pravzaprav podvajajo univerzitetne izpite (Rouban 1995, 75). Polovica izmed vseh študentov, ki jih letno

¹⁵⁵ Odbor za rekrutacijo in ocenjevanje najvišjih javnih uslužbencev je zadolžen tako za proces rekrutacije, napredovanje kakor tudi za ocenjevanje najvišjih javnih uslužbencev (EUPAN, 2008).

¹⁵⁶ State chancellery je osrednja državna institucija na področju javne uprave, ki je neposredno podrejena predsedniku vlade.

¹⁵⁷ Ad hoc komisije lahko delujejo tudi v okviru stalnih teles; takšen primer je Slovenija.

¹⁵⁸ Usposabljanje na specializiranih šolah, od koder se osebe avtomatično rekrutirajo v javno upravo, je ena glavnih značilnosti kariernega sistema javnih uslužbencev. Pomembna značilnost *Ecole nationale d'administration* je, da nima redno zaposlenih, saj predavateljem pogodbe obnovijo enkrat letno, in sicer po končani evalvaciji, ki jo opravijo študentje in šola. Večina predavateljev je javnih uslužbencev. Pogoja za vstop v ENO sta končana vsaj visokošolska izobrazba ter uspešno opravljen preizkus usposobljenosti.

sprejme ENA (med 100 in 120), je rekrutiranih neposredno po zaključku štiriletnega izobraževanja. Francija tako med vsemi državami beleži najnižjo povprečno starost vstopa v skupino najvišjih javnih uslužbencev, ki se giblje med dvajsetim in tridesetim letom, medtem ko se v ostalih državah povprečna starost giblje nekje med starostjo 40 in 50 let (Kuperus in Rode 2008). Na podlagi preverjanja¹⁵⁹ so kandidati razdeljeni v značilne korpuse (Grand Corps¹⁶⁰), v katerih ostanejo skozi celotno kariero, kljub temu pa se lahko gibajo med položaji in tudi napredujejo.

Tudi znotraj korpusov obstaja določena hierarhija med tistimi, ki so bili rekrutirani v korpuse preko zunanjega preverjanja (študentje z univerz ali inštitutov), in tistimi, ki so bili rekrutirani skozi notranje preverjanje (torej med tistimi, ki so že v službi uprave). Večina visokih uradnikov je tako rekrutiranih na podlagi preverjanj, le nekaj redkih izjem najvišjih uradniških imenovanj pa se lahko zgodi zunaj njih, torej se zgodijo zgolj na osnovi političnih kriterijev (OECD 1995, 10 in 2003, 28).

9.4 TRAJANJE MANDATA VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV V POSAMEZNIH DRŽAVAH

V **Latviji** izbrani kandidat zasede položaj za mandatno dobo petih let, ki pa se lahko podaljša še za pet let, če tako določi pristojni minister. Podobno je tudi na **Nizozemskem**, kjer so najvišji javni uslužbenci (generalni sekretarji, generalni direktorji in direktorji agencij) imenovani za mandatno dobo petih let z možnostjo dvakratnega podaljšanja za eno leto, torej skupaj sedem let (Kuperus in Rode 2008), nato pa morajo biti premeščeni. Če takrat ni na voljo nobenega alternativnega položaja, ostanejo v rezervni bazi največ dve leti, nato pa so izločeni iz javne uprave (OECD 2008, 76). Druga skupina, kamor sodijo ostali visoki javni uslužbenci, ki zasedajo koordinacijske in menedžerske položaje, pa ima pogodbe o delu sklenjene za dobo od tri do sedem let (EUPAN, 2008). V **Veliki Britaniji** ima večina uradnikov pogodbe sklenjene za nedoločen čas, za približno 150 najvišjih javnih uslužbencev pa so imenovanja sklenjena za določen čas (tri do pet let). V **Franciji** glede na odlok iz leta 2000 najvišji javni uslužbenci na istem položaju ne morejo ostati več kot šest let oziroma dvakrat po tri leta (Matheson in drugi 2007). **Nemčija** svoje visoke javne uslužbence imenuje za trajni mandat, saj je njen cilj vzpostavitev stabilnega in enotnega telesa javne uprave (OECD 2003, 21). Kljub temu pa je potrebno opozoriti, da so lahko najvišji uradniki na podlagi politične diskrecije kadar koli odpoklicani s svojega položaja. Prav tako pa morajo

¹⁵⁹ Uvrstitveni testi vsebujejo pisne in ustne izpite, na katerih se preverjajo strokovne veščine (javno pravo, ekonomija, javne finance, splošna razgledanost, tuji jeziki,...) in osebnost kandidata (OECD 2003, 32).

¹⁶⁰ Grand Corps v Franciji uživajo precejšen prestiž, saj so v neposrednem stiku z ministri (Peters 2001, 145).

najvišji uradniki (namestnik generalnega direktorja, generalni direktor, izjema je le državni sekretar), uspešno opraviti tudi poskusno dobo, ki običajno traja dve leti, v okviru katere so na preizkušnji predvsem njihove menedžerske in vodstvene sposobnosti (Kuperus in Rode 2008). Na **Poljskem** visoki javni uslužbenci nimajo omejenega mandata, so pa lahko kadar koli odpoklicani, in sicer pod enakimi pogoji, kot so veljali pri imenovanju. Po razrešitvi še vedno ostanejo člani kadrovskega bazena, s čimer jim je zagotovljena pravica, da so lahko imenovani na druga položajna uradniška mesta (Kuperus in Rode 2008). V **Sloveniji** pa mandat upravnih menedžerjev traja pet let z možnostjo ponovnega podaljšanja.

9.5 POLITIČNA AKTIVNOST VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

V večini modernih demokratičnih držav velja prepoved neposredne participacije javnih uslužbencev v volilnem procesu, ki se navezuje na prepoved sodelovanja v volilni kampanji, prepovedi finančnih donacij, članstva v političnih strankah itd. (Hojnacki 1996, 151). Države imajo sprejete številne zakone oziroma predpise, ki razlikujejo med odgovornostmi ministra in uradnika, zato politikom oziroma uradnikom v določenih primerih prepovedujejo vključevanje in sodelovanje na določenem področju.

V **Veliki Britaniji** je nevtralnost v smislu nestranskarstva zelo cenjena, saj se od uradnikov zahteva, da svoje upravne naloge ne glede na politično usmerjenost vlade opravljajo povsem enakovredno (Matheson in drugi 2007, 11). V Veliki Britaniji je takšen razvoj v svoji zgodnji obliki pripeljal do pojava konstitucionalne birokracije. Ko se je uveljavila ideja kroženja ali zamenjave vlade kot sestavnega dela liberalne demokratične ureditve, je prišlo tudi do dejanske izločitve pomembnega dela vladnega stroja. Javna uprava je takrat postala posebna entiteta, ki je morala vdano služiti vsakokratnemu kabinetu (vladi). Takšen položaj je zagotovil trajnost službe za izkušene (usposobljene) uradnike, vendar pa je hkrati pomenil tudi njihovo odstranitev s političnega prizorišča. Kljub temu pa jim je skozi rotacijo med državnimi institucijami, v katerih so postavljeni na različna najvišja uradniška mesta, zagotovljen njihov profesionalni razvoj, zato večina uradnikov ne čuti potrebe po političnem angažiranju, saj imajo dovolj priložnosti za izpopolnjevanje in nadgrajevanje kariere na upravnem področju (Rouban 1995, 28). V **Franciji** so javni uslužbenci lahko člani političnih strank, prav tako lahko sodelujejo tudi na nacionalnih ter lokalnih volitvah. Če so izvoljeni za političnega funkcionarja, se lahko posvetijo politični karieri, nato pa se lahko ponovno vrnejo v javno upravo, saj jim status uradnika v določenem korpusu zgolj zamrznejo. Mobilnost tako predstavlja pomembno značilnost francoskih visokih javnih uslužbencev. Kljub temu uradniki o svojih političnih preferencah v javnosti ne želijo govoriti, saj se sklicujejo na pravni predpis

molčečnosti, ki prepoveduje javnim uslužbencem, da bi v času službe izražali svoja politična stališča (Rouban 1999, 72). Podobno kot za Francijo je tudi za **Nemčijo** značilno, da so najvišji uradniki pogosto tudi politiki, ki se po koncu politične kariere vrnejo med uradnike (Bugarič 2004, 16). Na **Nizozemskem** je visokim javnim uslužbencem ter še nekaterim drugim skupinam javnih uslužbencev (vojska, policija, železniško osebje) omejena pravica do stavke. V **Litvi** je javnim uslužbencem dovoljeno članstvo v političnih strankah in sindikalnih združenjih, hkrati pa je najvišjim javnim uslužbencem, ki zasedajo mesta vodje direktorata, oddelka na državni ali lokalni ravni in tudi ostalim visokim javnim uslužbencem odvzeta pravica do stavke (EUPAN 2008). Predpisi na **Poljskem** so izmed vseh držav najstrožji, saj so javni uslužbenci z zakonom zavezani k nepristranskosti in politični nevtralnosti; visokim javnim uslužbencem (generalni direktor, direktor oddelka, namestnik direktorja oddelka) pa celo prepoveduje aktivno sodelovanje v političnih strankah. Lahko so sicer člani političnih strank, vendar pa ne smejo ustanavljati strank in sodelovati pri njihovem delu ter ne smejo v javnosti izražati svojega političnega prepričanja. Kar se tiče formalne politizacije, je načelo politične nevtralnosti javne uprave zapisano tudi v ustavi ter v zakonih, in sicer v Ustavi Republike Poljske in v Zakonu o javni upravi (Act on Civil Service). Javnost močno podpira politično nevtralnost javnih uslužbencev, ki jo zagovarjajo tudi na vseh izobraževanjih in usposabljanjih, ki potekajo v okviru državne uprave. Tudi na **Madžarskem** obstajajo stroge omejitve, po katerih uradnik ne sme zasedati položaja v politični stranki in ne sme opravljati nobene dejavnosti za politično stranko, razen v primeru, ko sam kandidira za politično funkcijo (Peters in Pierre 2005 v Haček in Bačlija 2007, 166–167). Precej drugačna pa je ureditev v **Latviji**, kjer glede političnega udejstvovanja javnih uslužbencev ni nikakršnih omejitev. Tudi v **Estoniji** so bile z zakonom¹⁶¹ opredeljene ugodnosti in omejitve, ki naj bi zagotavljale stabilnost in nevtralnost kariernih javnih uslužbencev. Javni uslužbenec tako ne more biti v vodstvu politične stranke, ne sme voditi zasebnega podjetja, prav tako pa ne more delati v organizaciji, ki jo je nadzoroval kot uradnik, in sicer v obdobju treh let po odpovedi delovnega razmerja v javni službi (Sootla 2001, 122). **Slovenija** med preučevanimi državami sodi med (naj)manj restriktivne, saj izrecno ne prepoveduje članstva oziroma aktivne politične participacije v političnih strankah, ampak zgolj priporoča politično nevtralnost in nepristranskost.

¹⁶¹ Razvoj (Public Service Act) se je začel leta 1993 z namenom definiranja zakonitega statusa javnih uslužbencev pod novimi pogoji. Public Service Act je prišel v veljavo leta 1996, ko so vsi zaposleni na državni in lokalni ravni vladnih agencij pridobili status javnih uslužbencev, ne da bi zato morali prestatiti kakršne koli preizkuse ali ocenjevanje. Zakon je postal najpomembnejši simbol razvoja javne uprave v moderni Estoniji, ki temelji na pozicijskem sistemu, kljub temu pa ima tudi nekaj elementov kariernega sistema. Public Service Act določa odpravo patronažnega sistema in vpeljuje rekrutacijo in napredovanje na osnovi merit principov, tekmovalnih preizkusov, plačnih lestvic, stalnega preverjanja in ocenjevanja (Randma 2001, 126).

9.6 USPOSABLJANJE IN RAZVOJ VISOKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

Na **Poljskem** je politika usposabljanja zaupana oddelku za javno upravo, ki deluje v okviru urada predsednika vlade. Poljska slovi tudi po svoji državni šoli za javno upravo (KSAP), ki so jo ustanovili leta 1990, in sicer po vzoru francoske Ecole nationale d'administration (ENA). KSAP igra trojno vlogo: kot fakulteta za javno upravo; vladna institucija, odgovorna za izvajanje izpitov za imenovane javne uslužbence ter kot splošni ponudnik tečajev za usposabljanje javnih uslužbencev. Vodja kadrovanja na Poljskem je premier, v njegovem imenu pa vodja (kanclerjevega) urada tudi skrbi za register kandidatov v kadrovske bazenu (Kuperus in Rode 2008). V **Litvi** ima pri razvoju poklicnega usposabljanja ključno vlogo oddelek javne uprave na ministrstvu za notranje zadeve, ki mu pri nekaterih aktivnostih pomaga Litovski inštitut za javno upravo. Podobno je tudi v **Latviji**, kjer državni kanclerski urad predstavlja osrednje telo, v katerem se pripravljajo in usklajujejo programe poklicnega usposabljanja, pomembno vlogo pri razvoju načrtov poklicnega usposabljanja pa še vedno igra tudi latvijska šola za javno upravo. Na **Madžarskem** je za pripravo splošnih smernic in za usklajevanje usposabljanja odgovoren direktorat za poklicno usposabljanje javne uprave, podrobne načrte usposabljanja pa po novem na podlagi omenjenih splošnih smernic razvija nov vladni center za kadre. Za izobraževanje **nemških** uslužbencev skrbi Federalna akademija, ki se posebej osredotoča na programe s področja vodenja, s poudarkom na menedžerskih sposobnostih. Na **Nizozemskem** je za izobraževanje zadolžen ABD, kjer je posebna pozornost namenjena usposabljanju vodij. V **Estoniji** osrednje ustanove, ki bi bila odgovorna za izvajanje splošne politike poklicnega usposabljanja ne poznajo, so pa za omenjeno odgovorna ministrstva, ki v precejšnji meri sodelujejo z Akademijo javne uprave (ATAK) (EUPAN, 2008), vse bolj pomembno vlogo pa dobivajo tudi zasebni ponudniki. Tudi **Slovaška** in **Češka** nimata osrednje institucije, ki bi bila zadolžena za razvoj in izvajanje politike poklicnega usposabljanja, ampak so za to določena kar ministrstva sama. V **Sloveniji** pa je za usposabljanje odgovorna Upravna akademija, ki deluje v okviru Ministrstva za pravosodje in javno upravo (Meyer-Sahling 2009, 62).

10 RAZVOJ IN REFORMA SLOVENSKE DRŽAVNE UPRAVE

Po prepričljivem izidu plebiscita o samostojnosti Slovenije¹⁶² je morala državna uprava začeti pospešene priprave na dejansko osamosvojitvev (Pirnat 2011, 54–55), ki je med drugim zahtevala pravno ureditev številnih področij, kjer so morali organi državne uprave prevzeti nove naloge;¹⁶³ prav tako je bilo potrebno novim nalogam prilagoditi tudi osrednjo državno upravo, ki je bila precej neučinkovita, nefleksibilna in izredno politizirana, zaposlovanje je namreč temeljilo na kriteriju politične in ne strokovne primernosti. Opisana državna ureditev je predstavljala ostanek socialističnega modela upravljanja, ki je poudarjal partijsko moč družbe.

Tako Slovenija kakor tudi druge države v tranziciji so se soočile z zahtevno nalogo reformiranja celotne državne uprave, ki so jo izvedle nekatere bolj uspešno, druge nekoliko manj. Že pred osamosvojitvijo Slovenije, 25. junija 1991, je bil sprejet nov organizacijski zakon, Zakon o organizaciji in delovnem področju republiške uprave, ki je v osrednji državni upravi povzročil nekaj bistvenih sprememb (Ur. l. RS št. 27/1991). Namesto izvršnega sveta je bila vzpostavljena vlada, osnovno organizacijsko obliko državne uprave pa so po novem predstavljala ministrstva. Vzpostavitev slovenske uprave je bila sprva usmerjena v izgradnjo institucij z upravnih področij, ki jih je Republika Slovenija prevzela od zvezne države (obramba, carina, potne listine, državljanstvo, monetarna politika itd.), kasneje pa še v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti (Kovač in Virant 2011, 37), s čimer je bila osrednja državna uprava organizacijsko dokončno pripravljena na osamosvojitvev in prevzem vseh upravnih nalog samostojne države. Do te je prišlo z razglasitvijo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije¹⁶⁴ in kasneje še z Ustavo Republike Slovenije, ki je bila sprejeta in razglašena 23. decembra 1991,¹⁶⁵ Opisano obdobje Kovač in Virant (2011, 37) uvrščata v prvo fazo razvoja slovenske uprave (1991–1996), v kateri so bili ključnega pomena rušenje temeljev starega sistema, osamosvojitvev države, zgraditev upravnih struktur in reforma lokalne samouprave. Drugo fazo razvoja in s tem tudi reforme javne uprave povezujemo z vstopom Slovenije v Evropsko

¹⁶² Plebiscit o samostojnosti Slovenije je potekal 23. decembra 1990. Na plebiscitu se je 88,5 % vseh volivcev in 95 % udeleženi na plebiscitu odločilo za samostojno in neodvisno Slovenijo.

¹⁶³ Nujno potrebna je bila vzpostavitev nove ureditve obrambe in vojaške dolžnosti, v pripravi pa so bili še nekateri »osamosvojitveni« zakoni (Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, Zakon o tujcih, Zakon o nadzoru državne meje, Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije in drugi).

¹⁶⁴ Uradni list RS št. 1/1991 z dne 25. 6. 1991.

¹⁶⁵ Uradni list RS št. 33/1991 z dne 28. 12. 1991.

unijo (1996–2004),¹⁶⁶ ki je potekala v smeri izgradnje novega, z evropskim upravnim prostorom usklajenega zakonodajnega okvira za delovanje javne uprave ter krepitve upravne usposobljenosti posameznih sektorjev v luči novega javnega menedžmenta. Vzporedno z usklajevanjem zakonodaje z evropskim pravnim redom je od leta 1999 potekal proces modernizacije sistema javne uprave (tretja faza), v katerega se je poskušalo vključiti kar največ konceptov sodobnega javnega menedžmenta. V zadnjih letih (2008–2012) pa se javna uprava ukvarja predvsem in zgolj s protikriznimi ukrepi.

Slovenija se je v procesu reformiranja uprave odločila za strukturalno reformo tako na zakonodajni, organizacijski, menedžerski, informacijski kakor tudi na kadrovski ravni.

Reforma javne uprave z institucionalnega vidika obsega vsa relevantna področja sistema javne uprave: reformo državne uprave na centralni ravni, reformo sistema lokalne samouprave, reformo sistema varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave, reformo javnih služb ter razvoj sistema javnih uslužbencev, njihovega izobraževanja in usposabljanja. Cilji, ki jih je z reformo na področju ureditve visokih javnih uslužbencev želela doseči vlada, so bili:

- ločitev opravljanja javnih nalog (uradniška delovna mesta, uradniški sistem) od spremljajočih dejavnosti;
- ločitev statusa uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih;
- uvedba elementov kariernega sistema, ki naj bi vzpodbudili posameznike za vstop v uradniško službo in preprečevali odliv najbolj sposobnih kadrov;
- zagotovitev pogojev za oblikovanje "upravne elite" – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov oziroma upravnih menedžerjev ter razvoj njihovega sistema usposabljanja, sistema nazivov in delovnih mest, sistema izbire ter sistema nagrajevanja;
- ločitev političnih položajev (funkcij) od upravnih položajev;
- vzpostavitev takšnega sistema izbire, usposabljanja, izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja javnih uslužbencev, ki bo zagotovil kar se da strokovno upravo;
- zagotovitev večje stabilnosti uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave;

¹⁶⁶ Že kmalu po osamosvojitvi je bila država deležna precejšnjih kritik, saj naj bi priporočila Evropske unije o prilagajanju institucij evropskim zahtevam morala upoštevati že v novo sprejeti zakonodaji (Bandelj 1998).

- zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki bo temeljil na objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti; na najvišjih uradniških položajih pa preprečitev prevlade političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti;
- zaostritev standardov strokovne usposobljenosti in meril za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti).

Večina zgoraj omenjenih ciljev se navezuje na redefiniranje odnosa med politiko in upravno stroko ter na vzpostavitev novega sistema javnih uslužbencev, ki bo poleg zakonitosti zagotavljal še strokovnost, politično nevtralnost in nepristranskost uprave pri opravljanju javnih nalog. Do neke mere je bil sistem javnih uslužbencev zgrajen že pred reformo, saj je bil takoj po osamosvojitvi sprejet zakon, ki je urejal zaposlovanje, pravice in obveznosti delavcev v državnih organih (Zakon o delavcih v državnih organih). Z omenjeno ureditvijo so bile postavljene osnove sistema javnih uslužbencev, ki pa so se dokončno razvile s sprejetjem Zakona o javnih uslužbencih (2002). Tekom reforme, uslužbenskega sistema ni bilo potrebno graditi povsem na novo, ampak ga je bilo potrebno le posodobiti z mehanizmi spodbujanja strokovnosti, upravnega vodenja, organizacije dela ter ga narediti stabilnega. Zakonodajni del reforme javne uprave je bil tako zaključen s sprejetjem petih sistemskih zakonov: Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o javnih agencijah, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, med drugim pa je bil spremenjen tudi Zakon o vladi, s katerimi je Slovenija začela postavljati moderno in evropsko primerljivo strukturo državne uprave.

Kljub omenjenim zakonodajnim spremembam pa Meyer-Sahling v svojem članku Slovenijo označi kot primer nazadovanja, saj ugotavlja, da se je z večino zakonodajnih sprememb, ki so se zgodile po letu 2004 (pod vodstvom predsednika vlade Janeza Janše), oddaljila od evropskih standardov, s čimer je nazadovala na stanje pred vstopom v Evropsko unijo, hkrati pa tudi opozarja, da se je v Sloveniji izmed vseh preučevanih držav stopnja politizacije sistema visokih javnih uslužbencev najbolj povečala (Meyer-Sahling 2011, 245). Z amandmajem k Zakonu o javnih uslužbencih je namreč uzakonila možnost razrešitve direktorjev direktorats, generalnih direktorjev ter ostalih enakovrednih položajev,¹⁶⁷ prav tako pa je iz zakona črtala določila o postopku evalvacije, merjenja uspešnosti ter določila o disciplinskem postopku. Kasneje (2008) je vlada črtala še obvezni izpit iz državne uprave in ga nadomestila z obveznim usposabljanjem (Meyer-Sahling 2011, 234).

¹⁶⁷ Skupina upravnih menedžerjev.

10.1. KLJUČNE SPREMEMBE V SISTEMSKI IN INSTITUCIONALNI UREDITVI DRŽAVNE UPRAVE

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev ter Zakon o upravi je leta 2002 zamenjal Zakon o državni upravi (v nadaljevanju ZDU), ki v celoti in na enem mestu ureja celotno strukturo državne uprave vse do ravni upravnih organov v sestavi ministrstev; njegov ključni namen pa je odpravljanje slabosti v organizaciji in delovanju državne uprave.

Omenjena predhodna zakona sta sicer predstavljala kvalitetno podlago za nadaljnje konceptualne spremembe v upravi, vendar sta v okviru programa reforme slovenske javne uprave in krepitev administrativne usposobljenosti pokazala tudi precej pomanjkljivosti. Ena izmed ključnih pomanjkljivosti Zakona o upravi je bila odsotnost temeljnih načel, na katerih naj bi temeljila državna uprava, ki pa jih ZDU našteva že v prvem poglavju. Med pomembnejšimi novimi načeli so: načelo strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, ki kažejo na premik k želji po jasnejši ločitvi politike in uprave v slovenskem upravno-političnem prostoru, ter načelo usmerjenosti k strankam, ki nadgrajuje klasična načela uprave z novim upravljanjem javnega sektorja, imenovanim novi javni menedžment.

Novi ZDU vsebuje tudi seznam ministrstev ter opis njihovih delovnih področij (28. čl. – 41. čl.). Določanje števila ministrstev sicer še vedno ostaja v pristojnosti državnega zbora; opredeljevanje in ureditev števila organov v sestavi ministrstev pa je prepuščeno vladni uredbi, saj jih slednja tudi ustanavlja. Delovna področja ministrstev zakon ureja samo na najvišji ravni splošnosti, medtem ko je njihova podrobnejša opredelitev prepuščena uredbi, s čimer je upravi omogočeno fleksibilnejše delovanje.

Opis organov v sestavi je po novi ureditvi določen v posebni Uredbi o organih v sestavi ministrstva, ki je bila sprejeta leta 2003, veljati pa je začela po parlamentarnih volitvah leta 2004. Takrat je začel veljati tudi ZDU, ki je razveljavil vse določbe zakonov, ki določajo organe in organizacije v sestavi ministrstev ter urejajo njihova razmerja do ministrstev in njihovo notranjo organizacijo. Novi zakon namreč ne razlikuje več med organi in organizacijami v sestavi ministrstev (Kovač 2002a, 27). Organa v sestavi tudi ne ustanavlja več državni zbor z zakonom, ampak vlada s svojo uredbo, kar ji omogoča precejšnjo fleksibilnost, tako pri njihovi ustanovitvi kakor tudi pri ukinitvi. Na takšen način se vlada lahko odziva potrebam izvrševanja predpisov glede na nove ali spremenjene naloge. Togost organizacije državne uprave je v preteklosti predstavljala enega izmed ključnih problemov, saj je bila do svoje druge organizacijske ravni predhodno določena z zakonom, kar je oviralo hitro in predvsem učinkovito organizacijsko prilagajanje spremembam. Vsako spreminjanje

organizacijske strukture je zahtevalo izvedbo celotnega dolgotrajnega zakonodajnega postopka, saj je bila po starem zakonu zakonodajna veja oblasti tista, ki je določala način urejenosti vlade. S tem je bila vladi omejena možnost uveljavljanja odgovornosti za izvajanje nalog, s tem pa sta bili posledično oslabljeni učinkovita koordinacija in vodenje ministrstev (Trpin 2003a in 2003b).

Ključni načeli pri oblikovanju nove podobe organizacijske strukture ministrstev sta bili usmerjenost v procesni način dela ter načelo racionalne izrabe kadrovskih virov, posledično pa ploščenje organizacije (nižanje števila organizacijskih ravni).¹⁶⁸ S tem naj bi bilo na prvem mestu omogočeno učinkovitejše odločanje vlade, boljša koordinacija dela med ministrstvi, bolj gibljiva in ustrežnejša organizacija ministrstev ter njihovo učinkovitejše vodenje. Vladi, ki je po novem zakonu zadolžena za odločanje o ustanavljanju in ukinjanju organov v sestavi, je bila tako naložena vsa odgovornost za učinkovito izvajanje nalog celotne izvršilne oblasti in vseh njenih organizacijskih podsistemov. Kljub temu je potrebno omeniti, da hierarhična razmerja med ministrstvom in organi v sestavi, ki še vedno vključujejo celotno usmerjevalno in nadzorno funkcijo ministrstva v razmerju do organa v sestavi, ostajajo nespremenjena (Trpin 2003a, 12).

Ena izmed posledic novospregjetega zakona je tudi zmanjšanje števila organov v sestavi ministrstev; v prejšnji ureditvi jih je delovalo 55, trenutno (2012) pa jih deluje le še 39.¹⁶⁹ Nujen pogoj je tudi izhodiščno upoštevanje meril za ustanovitev organov v sestavi ministrstev iz 21. člena ZDU, ki določajo, da se tovrstni organ ustanovi izključno za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb; za oblikovanje javnih politik pa naj bi bilo v prvi vrsti še vedno zadolženo matično ministrstvo (Kovač 2002a, 27; Bohinc 2001b, 47).

10.2 NOVA OPREDELITEV JAVNEGA USLUŽBENCA

Zakon o delavcih v državnih organih (v nadaljevanju ZDDO) iz leta 1991 je opustil predhodno uveljavljen izraz javni uslužbenec in namesto njega uvedel pojem delavec v državnih organih. Zaposlene delavce je delil na tri skupine: višje upravne delavce, upravne delavce in strokovno-tehnične delavce. Med njimi ni bilo večjih razlik glede pravic, ki so jim pripadale, postopka zaposlovanja, pa tudi ne glede uporabe različne zakonodaje kot je to v določeni meri veljalo v zakonu iz leta 1957. Zaposlitev na določenem delovnem mestu je bila

¹⁶⁸ Omenjeno sodi med ključna načela novega javnega menedžmenta.

¹⁶⁹ Deli nekaterih organov v sestavi so se namreč preoblikovali v javne agencije oziroma so bili ukinjeni.

mogoča, če je bilo tako določeno v aktu o sistemizaciji in če je kandidat izpolnjeval predpisane pogoje. Tudi v novem zakonu so bili določeni splošni in posebni pogoji, ki jih je moral izpolnjevati kandidat, če je želel zasesti prosto delovno mesto v državni upravi.¹⁷⁰ Prvič pa se je pojavilo tudi določilo, da morajo višji upravni delavci, upravni delavci in tisti strokovno-tehnični delavci, ki opravljajo neposredno delo s strankami, izpolnjevati pogoj aktivnega znanja slovenskega jezika ter na obmejnih področjih tudi pogoj aktivnega znanja jezika narodnih manjšin.

ZDDO je določal nove pogoje za zaposlitev, medtem ko je posebnosti postopka zaposlovanja in javnega natečaja popolnoma črtal iz zakona, s čimer je postal postopek sprejema v službo izenačen za vse zaposlene, opredeljen pa je bil v Zakonu o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja¹⁷¹ in v Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR).

Čeprav ni bil predviden javni natečaj (v obliki kot ga poznamo danes) je ZDDO za zaposlitev vseh državnih uslužbencev (višjih upravnih delavcev, upravnih delavcev in strokovno-tehničnih delavcev) predpisoval njegovo izvajanje; posebna ureditev oziroma podzakonski predpisi, ki bi ga urejali, niso bili sprejeti, zato se je še vedno izvajal po pravilih javnega razpisa oziroma javne objave po ZDR. Pristojni so se kmalu začeli zavedati pomanjkljivosti veljavnega sistema, zato so si z novo sistemsko ureditvijo postavili cilje, ki jih je bilo potrebno doseči z novo sistemsko ureditvijo in z definiranjem pojma javnega uslužbenca ter vzpostavitvijo enotnih temeljev uslužbenskega sistema za celoten javni sektor. Večji del ZDDO je tako prenehal veljati ob uveljavitvi ZJU in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki sta precej posegla v prejšnji sistem in postavila nov okvir delovanja javne uprave. ZJU je na novo opredelil status vseh zaposlenih v državni upravi, deloma pa tudi v celotnem javnem sektorju¹⁷² ter uvedel nove nazive za zaposlene v državni upravi. Po slovenski zakonodaji je javni uslužbenec vsak posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju, ki ga sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna lokalne skupnosti. Na podlagi dela zakon javne uslužbence nadalje deli na dve skupini: strokovno-tehnične javne uslužbence in uradnike (glej tabelo 10.1).

Strokovno-tehnični javni uslužbenci v organih opravljajo spremljajoča dela, ki predstavljajo dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična ter vsa preostala

¹⁷⁰ Poleg splošnih pogojev, določenih z zakonom, je moral izpolnjevati še posebne pogoje: državljanstvo RS, polnoletnost, nekaznovanost, predpisana izobrazba, izpolnjevanje drugih pogojev, določenih v sistemizaciji delovnih mest (ZDDO).

¹⁷¹ Uradni list SFRJ, št. 60/89, 42/90.

¹⁷² Trenutno veljavno uradno prečiščeno besedilo zakona (Zakon o javnih uslužbencih - UPB3) je bilo potrjeno na seji državnega zbora, 22. junija 2007.

dela, ki jih je potrebno opraviti zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (ZJU-UPB3, 6. čl.). *Uradniki* pa so opredeljeni kot javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge, kamor sodijo vse naloge, povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Kriterije za določitev delovnih mest na katerih se v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge vlada razvrsti z uredbo, drugi organi kriterije za določitev delovnih mest urejajo s svojimi splošnimi akti; uradniška delovna mesta pa se razvrščajo tudi na podlagi kolektivne pogodbe (ZJU-UPB3, 23. in 78. čl.). Uradnik je v razmerju do uporabnikov javnih storitev predstavnik izvajanja javnih nalog. »Kot samostojni in neodvisni izvajalec svojega poklica ne deluje v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na posebni zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti in polni odgovornosti za svoje delo« (Haček in Bačlija 2007, 101). Skupino uradnikov lahko po podrobnejši analizi zakona razdelimo še na tri podskupine: a) *uradniki na položaju s časovno omejenim mandatom (upravni menedžerji)*, b) *uradniki na položaju (vodje sektorjev, služb in drugih organizacijskih enot)* ter c) *ostali javni uslužbenci na uradniških delovnih mestih*. Večjo pozornost namenjamo predvsem skupini t.i. položajnih uradnikov z omejenim mandatom, ki zasedajo delovna mesta z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi ter predstavljajo najbolj elitno skupino znotraj sistema visokih javnih uslužbencev. Gre za novo opredelitev, ki jo je v okviru prenove sistema javnih uslužbencev uvedla nova sistemska zakonodaja,¹⁷³ njena posledica pa je bila, da so vodstveni položaji na ministrstvih, v organih v sestavi in v vladnih službah iz političnih funkcionarjev prešli na položajne uradnike z omejenim mandatom, ki so s tem postali najvišji javni uslužbenci. Krog političnih funkcionarjev se je v izvršilni veji oblasti zožil na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev, za katere ostaja nedvoumno, da so na svoj položaj prišli po političnih kriterijih in so njihove odločitve povsem politične narave (Haček 2005a, 55). Hkrati se je krog javnih uslužbencev razširil, in sicer za skupino uradnikov na položaju¹⁷⁴ s časovno omejenim mandatom, ki so odgovorni za

¹⁷³Zakon o javnih uslužbencih Ur. l. RS, št. 56/2002; Zakon o sistemu plač v javnem sektorju Ur. l. RS, št. 56/2002.

¹⁷⁴ Položaj je vodstveno delovno mesto, ki je v zakonu definirano kot uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji so pogojeni z organizacijsko strukturo državnega organa oz. uprave lokalne skupnosti. Najvišji položaj v organu v sestavi ministrstva je položaj direktorja, prav tako tudi v vladnih službah. Preostali položaji v ministrstvih, organih v sestavi in vladnih službah so delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge vodenja organizacijskih enot. Položaje v organih državne uprave določa uredba vlade, ki ureja notranjo organizacijo. Položaji so: vodja sektorja, vodja oddelka, vodja službe, vodja območne enote, vodja izpostave (Pirnat 2004, 226). Med položaje sodijo tudi uradniška delovna mesta, na katerih se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (ZJU-UPB3, 80. čl.).

izvajanje nalog vodenja, usklajevanja dela in organizacijo dela v organu ter jih težko enačimo z drugimi javnimi uslužbenci, ki imajo pogodbe sklenjene za nedoločen čas.

Med uradnike na položaju z omejenim mandatom (v nadaljevanju uporabljamo izraz upravni menedžerji) sodijo generalni sekretarji in generalni direktorji na ministrstvih, direktorji organov v sestavi in vladnih služb, načelniki upravnih enot in direktorji uprav lokalnih skupnosti (ZJU, 80. čl.).

Tabela 10.1: Primerjava Zakona o delavcih v državnih organih (ZDDO) 1990 in Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) 2002

ZDDO (1991)	ZJU (2002)
<p><i>Višji upravni delavci</i> (generalni sekretar, državni podsekretar, svetovalec vlade, podsekretar, pomočnik predstojnika, svetovalec predstojnika, načelnik upravne enote, pomočnik načelnika upravne enote, vodja notranje organizacijske enote v upravni enoti, svetovalec načelnika upravne enote, vodja izpostave v upravni enoti in višji svetovalec)</p> <p><i>Naloge:</i> pomoč pri vodenju in usklajevanju dela v upravnih organih in v upravnih enotah, vodenje organizacijskih enot na širših delovnih področjih upravnega organa, vodenje upravnih enot in opravljanje najzahtevnejših in specializiranih nalog.</p>	<p><i>Uradniki na položaju z omejenim mandatom oziroma upravni menedžerji</i> (generalni sekretar, direktor direktorata, direktor organa v sestavi ministrstva, direktor vladne službe, načelnik upravne enote)</p> <p><i>Naloge:</i> izvrševanje pooblastil v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (2. raven vodenja).</p>
	<p><i>Drugi visoki javni uslužbenci oziroma uradniki na položaju</i> (vodja organizacijske enote na ministrstvu, v organu v sestavi, v vladni službi in v upravni enoti)</p> <p><i>Naloge:</i> izvrševanje pooblastil v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (3. raven vodenja).</p>
<p><i>Upravni delavci</i> (svetovalec, višji referent, višji sodelavec, sodelavec in referent)</p> <p><i>Naloge:</i> opravljanje strokovnih del, s katerimi se na delovnem področju upravnega organa zagotavlja izvrševanje upravnih funkcij.</p>	<p><i>Uradniki</i> (višji sekretar, sekretar, podsekretar, višji svetovalec, svetovalec, višji referent in referent)</p> <p><i>Naloge:</i> v organih opravljajo javne naloge – to so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa.</p>
<p><i>Strokovno-tehnični delavci</i> (višji strokovni sodelavec, samostojni strokovni sodelavec, strokovni sodelavec, finančni referent, pisarniški referent, administrativni sodelavec, administrator in manipulant)</p> <p><i>Naloge:</i> zagotavljanje splošnih tehničnih in drugih pogojev za delo.</p>	<p><i>Strokovno-tehnični javni uslužbenci</i> (vsi strokovni in administrativni delavci kot npr. projektni sodelavec, samostojni strokovni sodelavec, finančni referent, knjigovodja,...)</p> <p><i>Naloge:</i> opravljajo spremljajoča dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.</p>

Po mnenju avtoric Kuperus in Rode (glej poglavje 9.2) status upravnih menedžerjev v Sloveniji ni normativno opredeljen oziroma formaliziran, ampak zakon zgolj določa posebne

pogoje njihovega imenovanja. S slednjim se lahko le deloma strinjamo, saj ZJU opredeli položaje, med katere pa poleg upravnih menedžerjev sodijo tudi vodje organizacijskih enot, ki nimajo omejenega mandata in so hierarhično gledano podrejeni upravnim menedžerjem. Zakon upravnih menedžerjev tako eksplicitno ne opredeljuje kot posebne skupine, so pa opredeljeni kot uradniki na položaju z omejenim mandatom, iz česar se da sklepati, da gre za posebno skupino. Prav tako je v nadaljnjih členih zakona (ZJU, 82. čl.) natančneje opisan postopek imenovanja na posamezne položaje, kjer je mogoče ločiti obe skupini omenjenih položajnih uradnikov. Bolj smiselno je torej govoriti vsaj o delno urejenem normativnem statusu upravnih menedžerjev, saj tudi zanje (enako kot za ostale javne uslužbence) veljajo vse določbe tega zakona. Hkrati Zakon o javnih uslužbencih upravnim menedžerjem postavlja še dodatne (zahtevnejše) pogoje selekcijskega postopka.¹⁷⁵ Poleg tega pa je tudi njihova varnost zaposlitve v primerjavi z drugimi visokimi javnimi uslužbenci precej manjša, saj uradniku preneha položaj po preteku petletnega mandatnega obdobja,¹⁷⁶ za katerega je bil imenovan; lahko pa ga razreši tudi sam funkcionar, ki je pristojen za imenovanje, in sicer v enem letu od nastopa njegove funkcije ali v enem letu od imenovanja uradnika na položaj.

Iz tabele 10.2 je razvidna hierarhična struktura slovenske izvršilno-upravne veje oblasti. Politični funkcionarji, ki predstavljajo prvo raven vodenja, brez kakršnega koli dvoma zasedajo popolnoma politične položaje in opravljajo politične naloge. V drugo raven vodenja sodijo upravni menedžerji, ki predstavljajo hibrid med političnimi in upravnimi položaji. Naloge, ki jih opravljajo, namreč sodijo tako v politično kakor tudi v upravno področje, prav tako pa sta v njihovo imenovanje še vedno vključeni tako politika kot tudi upravna stroka. Brez dvoma pa lahko za tretjo in četrto raven vodenja, ki ju predstavljajo vodje organizacijskih enot in vodje oddelkov organizacijskih enot,¹⁷⁷ trdimo, da v okviru svojih zadolžitev in pristojnosti opravljajo le upravne naloge; njihov mandat ni omejen, prav tako pa so izbrani (in ne imenovani) na podlagi splošnega natečajnega postopka, ki velja za vse javne uslužbence.

¹⁷⁵ Izvedba posebnega javnega natečaja, na katerem morajo kandidati poleg osnovnih zahtevanih pogojev izkazati tudi poznavanje funkcionalnih znanj upravnega vodenja in upravljanja kadrovskega virov.

¹⁷⁶ Časovno omejen mandat najvišjih javnih uslužbencev poznajo tudi v mnogih državah članicah Evropske unije; mandat lahko traja od dveh let (Italija) pa vse do sedmih (Nizozemska). V dvanajstih državah članicah Unije pa so najvišji javni uslužbenci imenovani v trajni, časovno neomejeni mandat (Kuperus in Rode 2008, 15).

¹⁷⁷ Pogosto se za omenjeni skupini uporablja skupni izraz »drugi visoki javni uslužbenci«.

Tabela 10.2: Hierarhična struktura v slovenski izvršilno-upravni veji oblasti

SLOVENIJA	1. RAVEN	2. RAVEN	3. RAVEN *	4. RAVEN *
	Politični funkcionarji	Upravni menedžerji	Drugi visoki javni uslužbenci	Drugi visoki javni uslužbenci
Položaj	<ul style="list-style-type: none"> - predsednik države - predsednik vlade - generalni sekretar vlade - minister - državni sekretar 	<ul style="list-style-type: none"> - generalni sekretar - direktor direktorata (generalni direktor) - direktor vladne službe - direktor organa v sestavi ministrstva - načelnik upravne enote 	<ul style="list-style-type: none"> - vodja organizacijske enote na ministrstvu, v organu v sestavi, v vladni službi in v upravni enoti: - vodja službe - vodja sektorja 	<ul style="list-style-type: none"> - vodja oddelka znotraj organizacijske enote na ministrstvu, v organu v sestavi, v vladni službi in v upravni enoti: - vodja oddelka, - vodja referata - (vodja projektne enote)**
Sistem najvišjih javnih uslužbencev	ne	da	da	da
Politično imenovanje	da	delno	ne	ne

* Uradniki prvega in drugega kariernega razreda.

** Večinoma so projektne enote ustanovljene v okviru posameznih sektorjev, le izjemoma so neposredno podrejene ministru oziroma upravnemu menedžerju.

Vir: Prirejeno po Kuperus in Rode (2008, 57) in ZJU (2007 80. - 83. in 175. čl.).

10.3 NOVA UREDITEV VODENJA VLADNIH SLUŽB, MINISTRSTEV IN ORGANOV V SESTAVI

Ločitev med stroko in politiko odločilno vpliva na razvoj kvalitetne in profesionalne državne uprave. Dosledna izpeljava te ločitve je bila na prelomu tisočletja najbolj aktualna v državah v tranziciji, ki so profesionalno državno upravo šele vzpostavljale. Ločitev oblikovanja politik (policy making) od njenega izvrševanja (execution) je predstavljalo temeljno nalogo obsežne reforme državne uprave v večini evropskih držav (Pirnat 2004, 477). Tudi v Sloveniji ni bilo vzpostavljene ustrezne ločitve med ravno političnih funkcij in uradniških delovnih mest oziroma položajev. Naloge upravnega in strokovnega vodenja v izvršilni veji oblasti so po stari ureditvi opravljali formalno imenovani politični funkcionarji – državni sekretarji in ne strokovno usposobljeni visoki javni uslužbenci, ki bi morali na najvišje položaje priti preko svoje upravne kariere oziroma posebnega natečajnega postopka. Nova zakonodaja je zato želela slediti ostalim evropskim državam, kjer urade oziroma direktorate znotraj ministrstev

vodijo generalni direktorji, ki sodijo v skupino javnih uslužbencev in ne v skupino političnih funkcionarjev.

Zakon o državni upravi je položaj dosedanjih državnih sekretarjev spremenil tako, da posameznemu ministrstvu pripada le en državni sekretar, ki glede na svoj položaj predstavlja ministrovega namestnika, prav tako pa novi zakon ne pozna več položaja državnega podsekretarja. Minister lahko državnega sekretarja v primeru svoje zadržanosti pooblasti tudi za vodenje in predstavljanje ministrstva ter za predlaganje gradiv vladi, ne more pa ga pooblastiti za izdajanje predpisov in za glasovanje na seji vlade. Državni sekretar je tako vezan na politični mandat ministra, zato mu funkcija preneha z dnem prenehanja funkcije ministru (ZDU, 17. čl.). Slednje predstavlja prekinitev kontinuitete v delovanju ministrstva, saj lahko zaradi menjave najvišjih funkcionarjev pride do zastoja dela celotnega ministrstva tudi za več mesecev, kar pa nedvomno škoduje normalnemu delovanju in stabilnosti države.

Eden izmed možnih razlogov, ki je botroval spremembi položaja državnih sekretarjev, je povezan tudi z vedno večjim številom nestrokovnega kadra zaposlenih na ministrstvih in v strokovnih službah, saj je pogosto prihajalo do primerov, ko upravnih nalog na ministrstvih niso vodili dovolj usposobljeni javni uslužbenci. Predvsem je bila zaskrbljujoča politizacija kadrov v strokovnem delu uprave, saj je večina ministrov poskušala uveljavljati svoje politične usmeritve skupaj s svojimi najožjimi uslužbenci, ki niso bili izbrani na podlagi strokovnih kvalifikacij, ampak politične pripadnosti in tesnih osebnih poznanstev.

Na posamezna ožja delovna področja znotraj ministrstva je tako novi zakon (ZDU-1) namesto položaja državnih sekretarjev uvedel generalne direktorje ter generalne sekretarje ministrstva, ki so zadolženi za vodenje skupne službe ter za pomoč ministru pri koordinaciji notranjih organizacijskih enot v ministrstvu (Trpin 2003a, 10). Obe skupini sodita v skupino javnih uslužbencev, kar pomeni, da nista vezani na mandat političnega funkcionarja.

Nova ločnica med političnimi in upravno-menedžerskimi funkcijami vodilnih položajev je bila na ministrstvih z novim zakonom postavljena med skupino ministrov in državnih sekretarjev, ki ostajajo na čelu vodenja državnega organa, ter skupino (generalnih) direktorjev, ki jim je bilo zaupano vodenje upravnega dela (v okviru katerega odločajo o zadevah kadrovskega poslovanja, o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij in o zadevah finančnega poslovanja).

Zakon je prinesel novosti tudi na področju vodenja organov v sestavi ministrstev, ki so postali nekoliko samostojnejše notranje organizacijske enote, njihovo vodenje pa prav tako ne sodi več v krog političnega, ampak v krog strokovnega vodenja. Tudi predstojniki organov v

sestavi se namreč po novem uvrščajo v skupino javnih uslužbencev (Bohinc 2001a, 1341-1347; Trpin 2003a, 20).

Prelomni dan za 20 direktorjev vladnih služb, 52 direktorjev organov v sestavi ministrstev in 33 namestnikov omenjenih direktorjev je predstavljal 28. junij 2003, ko so uslužbenci prešli na nov položaj in na novo organiziranost v posameznih organih. Strokovni vrh uprave po novi ureditvi tako predstavljajo najvišji uradniški položaji z omejenim mandatom (generalni direktor, direktor vladne službe, direktor organa v sestavi), ki so vezani na poseben postopek izbire, s čimer se je začela ustvarjati upravna oziroma uradniška elita državne uprave, ki naj bi po mnenju pripravljavcev zakona predstavljala večjo stabilnost, hkrati pa naj bi postopoma odpravila negativne posledice političnih menjav na delovanje uprave, s čimer bi se povečala tudi profesionalnost državne uprave.

Kljub vsem izdanim navodilom, aktom in uredbam je bilo ob uveljavitvi novega zakona še vedno precej nejasnosti glede novega prevzema položajev. Direktorji so namreč postali uradniki in hkrati na začasnem položaju vršilca dolžnosti direktorja, če so izpolnjevali zahtevane tri pogoje.¹⁷⁸ Od navedenih 72 direktorjev jih sedem vsaj enega izmed navedenih pogojev ni izpolnjevalo, zato sta jim ostali dve možnosti, in sicer so lahko: nadaljevali delo in to v nazivu, ki so ga dosegli pred nastopom funkcije, prevedenim po ZJU; lahko pa so izkoristili pravico (ki jim je bila kot funkcionarjem podeljena) in še tri mesece prejeli plačo v delovnem razmerju, medtem pa si poiskali novo zaposlitev. Tistim, ki predhodno v upravi niso bili zaposleni, pa je pripadalo trimesečno nadomestilo v skladu z Zakonom o funkcionarjih v državnih organih. Vlada je na začasnem položaju vršilca dolžnosti v sedmih organih imenovala delavce, ki so bili zaposleni v teh organih ter so izpolnjevali vse tri pogoje. Generalni sekretar oziroma minister (v vladnih službah, katerih direktorji so neposredno odgovorni predsedniku Vlade RS, so namreč vsi pogoje izpolnjevali) pa je moral v 15 dneh sprožiti natečajni postopek, na katerega so se lahko prijavili tudi tedanji vršilci dolžnosti direktorjev. Tisti, ki so na natečaju uspeli, so postali uradniki na položaju direktorja, ostali pa so se vrnili na svoje prejšnje delovno mesto (Legat Čož 2003).

Nekoliko drugačna pa je bila usoda 37 namestnikov direktorjev, saj jih v večini primerov nova zakonodaja ni več predvidevala, kljub temu pa je nekaj namestnikov določila celo na novo. V organih, kjer je delovno mesto namestnika ostalo sistemizirano in če je za njegovo zasedbo dosedanji namestnik izpolnjeval pogoje, je svoje delo lahko nadaljeval. V organih, kjer pa sistemizacija ni bila mogoča, so namestniki, ki so bili že pred nastopom funkcije

¹⁷⁸ Univerzitetna ali visokošolska izobrazba s specializacijo ali magisterijem, najmanj 8 oz. 11 let delovnih izkušenj; dati pa so morali tudi soglasje, da nadaljujejo delo kot vršilci dolžnosti direktorja v statusu uradnika.

zaposleni v upravi, prejeli novo odločbo o imenovanju v naziv. Vršilec dolžnosti direktorja jih je razporedil na delovno mesto, ustrezno njihovem nazivu, ter z njimi sklenil pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Seveda pa so se lahko odločili tudi drugače, in sicer da svojega dela v organu ne bodo nadaljevali in bodo rajši izkoristili tri mesece nadomestila, ki jim pripada po Zakonu o funkcionarjih v državnih organih. Slednje je pripadalo tudi tistim namestnikom, ki pred začetkom opravljanja funkcije niso bili zaposleni v upravi. Če je vršilec dolžnosti direktorja razpisal javni natečaj za prosto delovno mesto namestnika, so se nanj lahko prijavili vsi namestniki, ki so izpolnjevali razpisane pogoje, nadalje pa so bili lahko izbrani pod pogojem, da so v enem letu uspešno opravili zahtevan strokovni izpit (ibidem).

Ker so se ključne zakonske spremembe dogajale ravno pred novimi prihajajočimi volitvami leta 2004, so le-te v precejšnji meri razburile opozicijo, ki je nasprotovala trenutno vladajoči vladi, da bi svoje državne sekretarje, ki so izpolnjevali vse pogoje, imenovala v direktorje za petletno obdobje. Večina natečajnih postopkov naj bi bila namreč do volitev v teku oziroma že zaključenih.

Opozicija se je zato v precejšnji meri zavzemala, da bi postopki za imenovanje položajnih uradnikov stekli šele po volitvah, saj jo je skrbelo, da bi v primeru zmage na volitvah zgolj v preobleki uradnikov na položaju dejansko podedovala nekdanje politične kadre, s čimer bi ji bila onemogočena lastna izbira strokovnjakov na najvišjih položajih, saj se funkcije zasedejo za petletno mandatno obdobje.

Prva stvar, ki jo je po volitvah leta 2005 storila nova vlada, je bila sprejetje novele ZJU, ki ministru po novem dovoljuje, da svojega najožjega sodelavca lahko zamenja, če ugotovi, da z njim ne bo mogel kooperativno sodelovati. Ministrom je bilo tako omogočeno, da so lahko kadar koli in brez obrazložitve razrešili oziroma premestili uradnike na najpomembnejših položajih v državni upravi. Svoje dopolnitve zakona je Vlada zagovarjala z obrazložitvijo, da so vlada in ministri odgovorni za delovanje svojega resorja, zato morajo imeti možnost vplivanja na izbiro ključnih kadrov.

Z omenjeno spremembo se je krog razrešljivih uradnikov (generalni direktor na ministrstvu, predstojnik vladne službe, direktor občinske uprave) razširil na vse najožje sodelavce, vključno s predstojniki organov v sestavi ministrstev in generalnimi sekretarji ministrstev, zamenjave pa so postale mogoče kadar koli, saj so hkrati odpravili tudi časovno omejitev v okviru katere so se lahko zgodile zamenjave. Državni zbor je v odgovoru na zahtevo utemeljil razširitev kroga brez krivdnih razlogov razrešljivih oseb z izenačitvijo z drugimi položajnimi uradniki ter tudi s tem, da se prav prek navedenih položajnih uradnikov uresničuje politika in z njo programi, ki si jih je vlada zastavila ob izvolitvi (Jerovšek 2006, 1253).

Kljub temu takšna ureditev ni ostala dolgo, saj je ustavno sodišče z odločbo U-I-90/05 z dne 07. 07. 2005 ugotovilo, da je 1. odstavek 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJU (Uradni list RS, št. 23/05) neskladen z ustavo. Kot najbolj sporen del so označili tistega, ki določa, da se v petem odstavku 83. člena ZJU črta besedilo »v prvih treh mesecih od nastopa funkcije funkcionarja, pristojnega za imenovanje oziroma predlaganje imenovanja«. To po novem pomeni, da so najvišji visoki javni uslužbenci zamenljivi brez krivdnih razlogov ves čas petletnega mandata. Po mnenju ustavnega sodišča je bila takšna ureditev v neskladju z 2. odstavkom 120. člena Ustave RS, saj v tem primeru ne gre za »nujno funkcionalno prilagoditev vodilnih upravnih kadrov z novo Vlado oziroma ministrom, temveč za trajni sistemski ukrep, ki v celoti odpravlja element stabilnosti položajnih uradnikov«. Zamenljivost sama po sebi po presoji ustavnega sodišča ni neustavna, je pa neustavna v primeru, če to traja ves čas mandata vlade. Omenjena novela, s katero je bil trimesečni rok podaljšan na celoten mandat nove vlade, torej ne odraža nikakršnega zaupanja v strokovno in nevtralno upravo, ampak dopušča odprto pot k politizaciji najvišjih uradniških položajev (Jerovšek 2006, 1252). Zavedanje položajnega uradnika, da je lahko kadar koli razrešen brez krivdnih razlogov, vodi k usklajenemu ravnanju s svojim ministrom, kjer v ospredju niso več strokovni, ampak politični elementi.

Državni zbor je svojo odločitev o podaljšanju možnosti razrešitve brez krivdnih razlogov s treh mesecev na ves mandat opravičeval z zagovorom, da je uspešno in učinkovito delo vlade tesno povezano z učinkovitostjo dela najvišjih položajnih uradnikov. Namen ureditve instituta razrešitve s položaja brez krivdnih razlogov naj ne bi bila odstranitev politično nelojalnih kadrov, ampak zagotovitev, da je za kakovostno delo vsake organizacije potrebno dobro sodelovanje in timsko delo, ki pa ni mogoče, če prihaja do konceptualnih neskladij in različnih pogledov na področje dela. Državni zbor tako še vedno zagovarja, da mora biti za stanje na področju in za delovanje resorja (vključno z vsemi organi v sestavi ministrstva) odgovoren minister, ki mu mora biti tako dana možnost zamenjave najožjih sodelavcev (ibidem, 1253).

Odločba ustavnega sodišča o neustavnosti odprave roka zamenljivosti je bila ugotovljena, saj sodišče ni določilo načina njene izvršitve, ampak je način odprave protiustavnosti prepustilo državnemu zboru; hkrati pa mu je podalo napotke, v katerih opozarja na prednosti in slabosti krajšega oziroma daljšega roka, v katerem lahko vlada brez krivdnih razlogov zamenja nekatere najvišje državne uradnike. Slabost predolgega roka je predvsem v rušenju stabilnosti uslužbenskega razmerja, slabost kratkega roka pa ta, da lahko vodi do nepotrebnih zamenjav,

saj v zelo kratkem času ni mogoče ugotoviti, ali je določena zamenjava res nujno potrebna ali ne. Kot eno izmed prednosti krajšega roka pa ustavno sodišče izpostavlja hitrejšo dovolilno vzpostavitev normalnega stanja v državni upravi.

Državni zbor je sprejel dokončno odločitev za uzakonitev »zmernega« roka, saj z novim zakonom določa,¹⁷⁹ da lahko funkcionar razreši generalnega direktorja, predstojnika vladne službe, generalnega sekretarja na ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave ne glede na razlog v enem letu od nastopa funkcije; razrešitev pa je možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj.

Ustavno sodišče je državnemu zboru naložilo, naj zakonsko omeji možnost razrešitve najvišjih uradniških položajev, ni pa natančno opredelilo, kateri so ti položaji, s čimer bi vzpostavilo območje, kamor bi bil vstop politiki prepovedan.

Ustavno sodišče je z odločbo U-I-90/5 omenjene uradnike opredelilo kot politične uradnike, hkrati pa se je izognilo presoji ustavnosti opredeljevanja tega kroga z obrazložitvijo, da je to vprašanje primernosti zakonske ureditve. Slednje vprašanje naj bi po mnenju sodišča preraslo v ustavno spornega le v primeru, ko bi se izkazalo, da je omenjeni krog uradnikov preširok. Po ZJU ta krog sestavljajo uradniki na položaju oziroma upravni menedžerji, ki predstavljajo prvo upravno raven vodenja ministrstev, vladnih služb oziroma organov v sestavi ministrstva. Pozitivna posledica takšne ureditve bi bila tudi manjša napetost med politiko in upravo, saj bi bila meja jasno določena, strokovnemu delu uprave pa se ne bi bilo potrebno ukvarjati s tem, ali politično ustrezajo trenutni izvršilni veji oblasti. Tako je vladi še vedno omogočeno, da z zakoni razširi krog uradnikov, ki jih lahko zamenja, česar pa si večina ne želi, saj bi to lahko vodilo v nadaljnjo politizacijo državne uprave.

Ustavno sodišče bi tako vseeno moralo določiti krog »upravne elite«, s čimer bi v državno upravo vneslo močan garant za krepitev samostojnosti in neodvisnosti dela uprave na eni strani, na drugi strani pa bi političnim funkcionarjem jasno določilo mejo, ki jo pri kadrovanju v nobenem primeru ne bi smeli prestopiti.

10.4 URADNIŠKI SVET

Slovenija se je po vstopu v Evropsko unijo soočila s spremembami glede strukture osrednjega upravljanja, kamor lahko na podlagi sprememb ZJU iz leta 2002 uvrstimo tudi leta 2003 vzpostavljen Uradniški svet, ki predstavlja popolno novost v sistemu javnih uslužbencev. Svet je bil ustanovljen s primarnim ciljem zagotavljanja strokovne selekcije upravnih

¹⁷⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih, Ur. l. RS, št. 113/2005 z dne 16. 12. 2005.

menedžerjev,¹⁸⁰ za katere zakon (ZJU, 60. čl.) zahteva izvedbo javnega natečaja, ki ga izvaja posebna natečajna komisija (v nadaljevanju PNK). Pričakovanja ob njegovi ustanovitvi so bila precejšnja, saj naj bi vzpostavitev uradniškega sveta kot samostojnega organa zagotovila sistem izbire uradnikov, ki naj bi temeljil na objektivnih merilih strokovne usposobljenosti in ne na podlagi političnih interesov, s čimer bi se zagotovili pogoji za oblikovanje strokovne upravne elite, torej kroga vrhunskih upravnih menedžerjev. Prvotno je uradniški svet sodil pod okrilje Kadrovske službe vlade RS, leta 2004 pa je bil prestavljen v sklop Ministrstva za javno upravo (po novem (2013) Ministrstvo za notranje zadeve), ki je odgovorno za delovanje celotnega sistema javne uprave, organizacijo, vodenje upravnih reform, nadzor in ne nazadnje tudi za oglaševanje prostih delovnih mest in organizacijo usposabljanja. Uradniški svet ima dvanajst članov, ki so imenovani oziroma izvoljeni za dobo šestih let. Imenovanje lahko poteka na različne načine:¹⁸¹

- »tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja;
- tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave;
- dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih;
- štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo« (ZJU, 175. čl.).

Predsednika Uradniškega sveta, ki v skladu s sprejetim poslovníkom predstavlja Uradniški svet, sklicuje in vodi seje sveta ter obvešča javnost o njegovem delu, izvolijo člani sveta izmed sebe s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh članov (ZJU, 175. čl.).

Uradniški svet je organ, katerega člani svojega dela ne opravljajo poklicno. Strokovno-tehnične in administrativne naloge za Uradniški svet opravlja Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, ki mora zagotavljati tudi finančna sredstva za nemoteno delo uradniškega sveta (ZJU, 178. čl.).

Zaradi narave dela uradniškega sveta, ki deluje v smeri zagotavljanja zakonitosti uslužbenskega sistema je z zakonom določeno, da je svet pri svojem delu samostojen, kar pomeni, da ni vezan na nikakršna navodila. Nadzor nad njegovim delom izvaja inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, ki prav tako predstavlja organ ministrstva, pristojnega za javno upravo.

¹⁸⁰ Generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot.

¹⁸¹ Aktualna sestava Uradniškega sveta je objavljena na spletni strani Ministrstva za pravosodje in javno upravo: http://www.mpju.gov.si/si/delovna_podrocja/javna_uprava/uradniski_svet/#c18411 (julij 2012).

Heterogena sestava uradniškega sveta naj bi doprinesla k njegovemu kar se da učinkovitemu in neodvisnemu delovanju. Pri tem je precej pomembno, da politično imenovani člani predstavljajo manjšino, vendar če pogledamo prakso, slednje običajno ne drži, saj je v večini dosedanjih sestav prevladovala praksa imenovanja vladnih funkcionarjev (Pirnat 2004, 419). Vse vlade bi morale tako svoje štiri člane zelo skrbno in odgovorno izbrati predvsem na podlagi njihove strokovnosti in ne političnih preferenc. Omenjeno je prejšnja vlada tudi (2008-2011) naredila, saj je imenovala štiri zunanje strokovnjake, tako da je bil uradniški svet vsaj v omenjenem mandatu formalno sestavljen le iz predstavnikov zunanjih strokovnjakov. Prav tako je prejšnja vlada pokazala še en primer dobre prakse imenovanja kompetentnih strokovnjakov s tem, ko je imenovala ne samo strokovnjake, ki prihajajo iz vrst javnega sektorja, ampak tudi strokovnjake iz vrst zasebnega sektorja.

V zakonu namreč ni konkretno opredeljenega načina, ki se ga mora vlada držati pri imenovanju članov, zato se lahko odloči za imenovanje po političnih ali apolitičnih kriterijih, prav tako pa lahko izbira iz nabora strokovnjakov tako iz javnega kot tudi iz zasebnega sektorja. Vlada (2008-2011) je tako sledila načelom novega javnega menedžmenta, saj je z imenovanjem uspešnih zasebnih menedžerjev želela vzpostaviti ravnotežje med menedžerskimi principi delovanja zasebnega sektorja in principi delovanja javnega sektorja. Kljub temu je potrebno omeniti, da je članstvo omenjenih štirih članov še vedno vezano na mandat vlade, saj se s prihodom nove vlade običajno zamenjajo vsi štirje člani, zato lahko trdimo, da njihov mandat običajno traja štiri in ne šest let, kot je to zakonsko določeno.

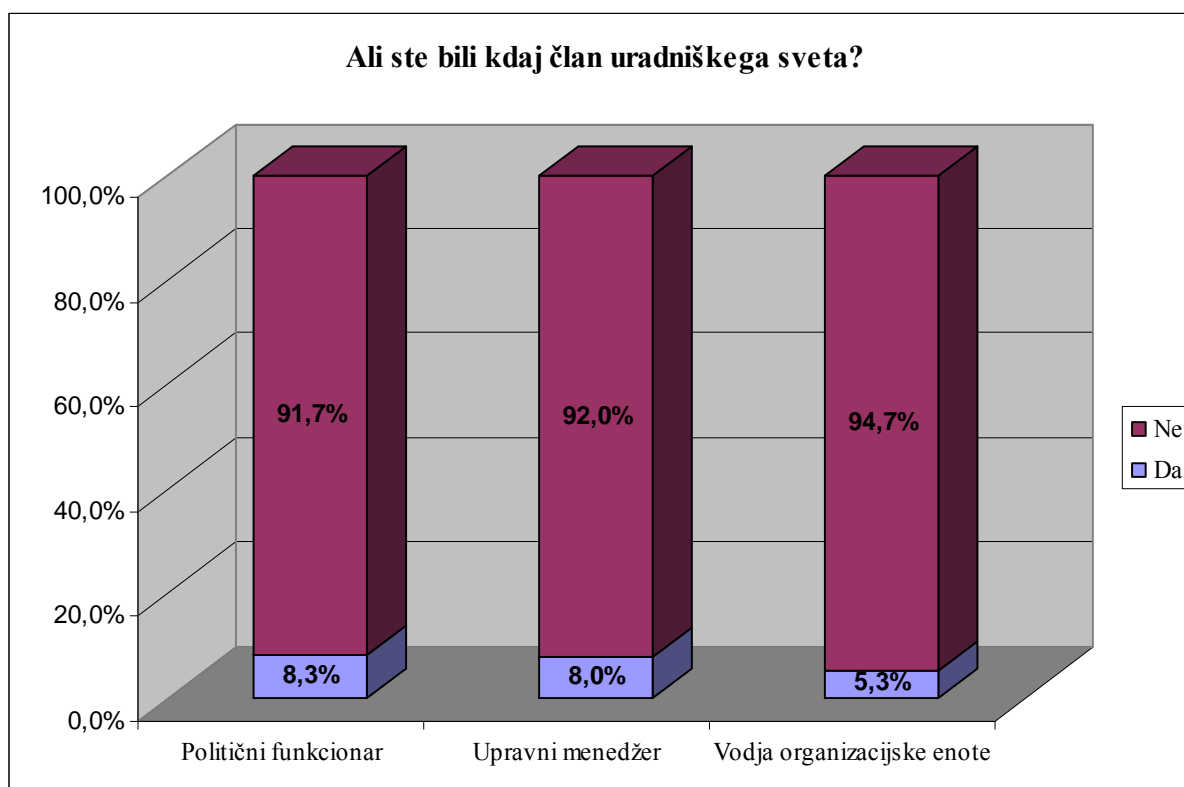
Nekaj dilem, ali gre za politično ali strokovno imenovanje, se pojavlja tudi pri imenovanju s strani predsednika države. Predsednik države običajno na različne institucije (fakultete), predvsem z upravnega področja, pošlje dopis, v katerem poziva odgovorne, da predlagajo potencialne kandidate, izmed katerih nato na podlagi svoje politične oziroma funkcionske diskrecije izbere tri kandidate.

Čeprav Zakon o javnih uslužbencih določa, da je uradniški svet pri svojem delu samostojen, njegova formalna struktura vzbuja precejšen dvom v neodvisnost tega organa. Tako je lahko predvsem v primerih, ko sta predsednik države in minister, pristojen za javno upravo, naklonjena isti politični opciji, zato pri izbiri natečajnih komisij politika prevlada nad stroko. Še vedno se večina strokovnjakov strinja, da obstaja velika nevarnost, da bi politični del uradniškega sveta prevladal in uveljavljal svoje kratkoročne politične interese. Pretekle sestave (glej priloga I) tega organa namreč kažejo, da ne preprečujejo nastavitve političnih

kadrov (Bugarič 2004, 17), ampak vladajoči politiki celo omogočajo, da svoje težnje po kadrovanju zadovoljuje z večinsko podporo »svojih« članov.¹⁸²

Najprimernejši ukrep bi bil torej popolna izločitev politike iz uradniškega sveta, s čimer bi leta dejansko lahko postal sinonim za politično neodvisnost in nevtralnost, vendar pa je omenjeni predlog v realnosti težko uresničljiv, saj je vlada zelo zainteresirana za učinkovito delovanje državne uprave, ne nazadnje za njeno delovanje nosi celotno odgovornost. V sklopu naše empirične raziskave smo opravili tudi analizo članstva v uradniškem svetu med vsemi tremi skupinami anketirancev (glej graf 10.1), na podlagi katere smo ugotovili, da je funkcijo člana sveta opravljalo 8 % političnih funkcionarjev in popolnoma enak odstotek upravnih menedžerjev, medtem ko je bilo med vodji organizacijskih enot takšnih članov 5 %.

Graf 10.1: Opravljanje funkcije člana uradniškega sveta



V skladu z ZJU uradniški svet opravlja vrsto nalog.

- Skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih z omejenim mandatom iz četrtega odstavka 60. člena ZJU, v okviru sprejetih standardov strokovne usposobljenosti in Poslovnika o delovanju PNK. Pri tem je nujno potrebno poudariti, da uradniški svet teh uradnikov ne izbira, saj se z njimi neposredno ne sooči. V njegovo pristojnost sodi zgolj

¹⁸² Formalno so sicer le štirje člani uradniškega sveta tudi dejanski predstavniki vlade, vendar Bugarič (2004) kljub temu opozarja, da so predstavniki uradnikov in strokovnjakov pogosto politično imenovane osebe, kar zagotavlja političnemu delu uradniškega sveta potencialno večino pri odločanju.

naloga, da za posamezne postopke javnih ali internih natečajev imenuje natečajne komisije, ki nato odigrajo ključno vlogo pri selekciji kandidatov za posamezne položaje.

- Določa standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti kandidatov, ki so enotni za vse uradnike na položaju (oblikovanje kompetenčnega modela upravnih menedžerjev).
- Vladi ter državnemu zboru na lastno pobudo ali pobudo vlade oziroma državnega zbora daje mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov.
- V sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme Kodeks etike javnih uslužbencev¹⁸³ v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.
- Komisiji za pritožbe lahko predlaga razveljavitev pogodbe o zaposlitvi oziroma odločbe o imenovanju v naziv iz razlogov, ki so natančneje določeni v ZJU (npr. v primeru, ko ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja) (ZJU, 174. čl; Poslovnik Uradniškega sveta, 17. in 18. čl.).

Ključni nalogi oziroma poslanstvo uradniškega sveta kot organa tako predstavljata strokovna presoja in postavitve meril za razvoj ter strokovna uveljavitev načel upravljanja kadrovskega virov v javni upravi; predvsem na najvišjih delovnih mestih v državni upravi ter imenovanje PNK, ki so zadolžene za izbiro upravnih menedžerjev.

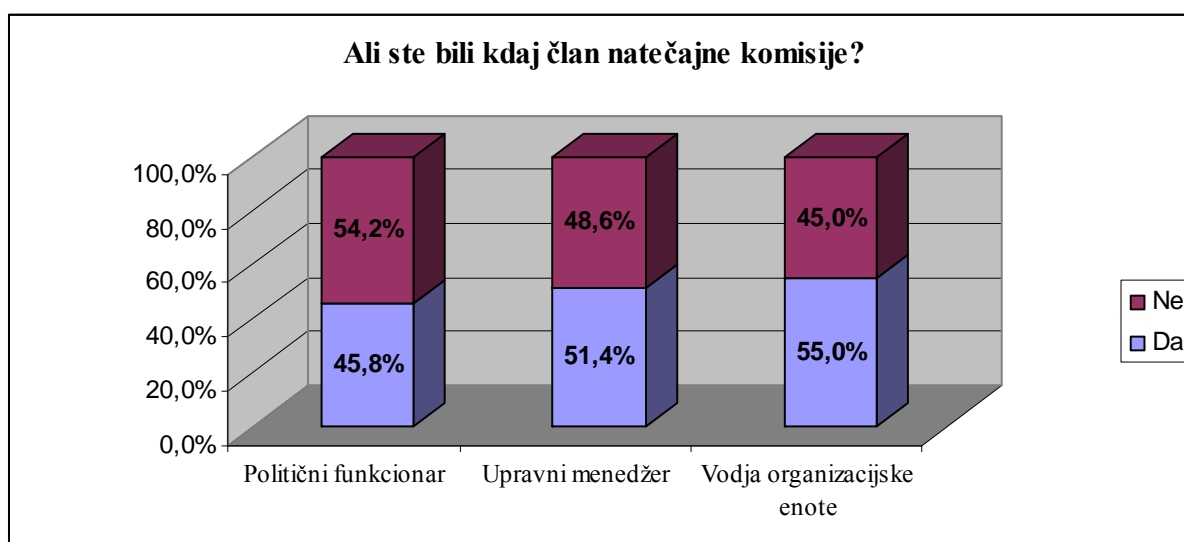
Posebne natečajne komisije niso stalni organ, saj so ustanovljene s sklepom in za vsak javni natečaj posebej. Člane posamezne PNK imenuje uradniški svet z večino na redni seji prisotnih ali na dopisni seji glasujočih članov (Poslovnik o delu PNK, 5. čl.). Na javnih natečajih se izbira generalne direktorje, generalne sekretarje, predstojnike organov v sestavi ministrstev, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot; prav tako pa PNK izvajajo tudi posebne javne natečaje za direktorje Agencije za trg vrednostnih papirjev, Agencije za zavarovalni nadzor in Agencije za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije po Zakonu o javnih agencijah oziroma posebne javne natečaje za položaj oz. funkcijo, kadar je s posebnim zakonom tako določeno (Poslovnik o delu PNK, 2. čl.).

Predloge za imenovanje možnih članov PNK na pobudo uradniškega sveta vložijo Vlada Republike Slovenije, organi državne uprave, univerze in različne strokovne institucije, predlagani kandidati pa morajo z imenovanjem tudi soglašati.

¹⁸³ Na podlagi tretjega odstavka 174. člena Zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 63/07-UPB, 65/08) je Uradniški svet na svoji 18. redni seji 11. aprila 2011 sprejel Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Delež anketiranih, ki so že bili člani natečajnih komisij, je v primerjavi s članstvom v uradniškem svetu precej višji (glej graf 10.2), saj je funkcijo člana natečajne komisije opravljalo 55 % vodij organizacijskih enot, dobrih 51 % upravnih menedžerjev in skoraj 46 % političnih funkcionarjev.¹⁸⁴

Graf 10.2: Opravljanje funkcije člana natečajne komisije



Pri imenovanju članov PNK obstaja tudi posebni varovalni mehanizem, saj uradniški svet ne sme predlagati svojega člana ali strokovnjaka s področja javne uprave, ki mu je uradnik na položaju, za katerega je bil sprožen poseben natečajni postopek, odgovoren.

Posamezna PNK je lahko tričlanska (predsednik in dva člana) oz. največ petčlanska (predsednik in štirje člani), ki jo sestavljajo predsednik ali član uradniškega sveta kot predsednik PNK, uradnik enega izmed organov državne uprave in strokovnjak s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri ali s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge¹⁸⁵ (Poslovnik o PNK, 5. in 6. čl.). O številčni sestavi PNK komisije se uradniški svet odloča popolnoma diskrecijsko.

¹⁸⁴ Pri tem je potrebno opozoriti, da se je vprašanje glasilo: »Ali ste kdaj v preteklosti bili član natečajne komisije?« To pomeni, da ni nujno, da so opravljali funkcijo člana natečajne komisije v okviru trenutne funkcije. Razlog zakaj nismo anketirance spraševali, ali so bili/so člani natečajnih komisij v okviru trenutnega položaja je v tem, da smo želeli ugotoviti, koliko izmed anketirancev se je v svoji karieri neposredno že soočilo z organizacijo in z načinom dela uradniškega sveta oziroma PNK, saj je bilo kar nekaj naslednjih anketnih vprašanj povezanih s problematiko delovanja uradniškega sveta, načinom izbire ter prisotnosti politizacije, ki jo formalno do neke mere dopušča tudi zakonodaja s področja (visokih) javnih uslužbencev.

¹⁸⁵ Seznam uradnikov iz organov državne uprave in strokovnjakov, ki so lahko imenovani v PNK vodi ministrstvo pristojno za upravo, potrdi pa ga uradniški svet. Od januarja 2011 je evidentiranih približno sto potencialnih članov iz državne uprave ter približno sedemdeset zunanjih strokovnjakov (Ministrstvo za javno upravo 2011b).

V tabeli 10.3 je prikazan podatek o številu in sestavi natečajnih komisij v letih 2009-2011, iz katere je razvidno, da so komisije večinoma še vedno sestavljene iz treh članov, precej manj jih je iz štirih članov, petčlanska komisija pa je bila v preučevanih treh letih imenovana le enkrat.

Tabela 10.3: Število in sestava natečajnih komisij v letih 2009–2011

	2009	2009 (v %)	2010	2010 (v %)	2011	2011 (v %)
3-članska komisija	47	77	34	81	19	61
4-članska komisija	13	21	8	19	12	39
5-članska komisija	1	2	0	0	0	0
Skupaj	61	100	42	100	31	100

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2011a).

Pravila sestavljanja natečajnih komisij so še vedno precej nedorečena, saj omogočajo ustanavljanje precej pristranskih kombinacij natečajnih komisij, zato bi bilo nujno potrebno nekatere izmed členov v prihodnosti jasneje definirati (Bugarič 2004, 17).

Glede na popolnoma diskrecijsko odločanje morda ne bi bil odveč razmislek, ali bi bilo v zakonu potrebno natančneje določiti pogoje, v katerih primerih se ustanavljajo tri-, štiri- oziroma petčlanske komisije. Slednje bi se moralo določiti na podlagi pomembnosti in zahtevnosti področja, ki naj bi ga vodil upravni menedžer, pa tudi na podlagi velikosti organa oziroma števila podrejenih javnih uslužbencev. Večji kot je organ, bolj je namreč izražena potreba po učinkoviti koordinaciji in razporeditvi delovnih nalog znotraj organa, zato bi bila v takšnih primerih najbolj smiselna odločitev o imenovanju vsaj štiri- če že ne petčlanske komisije.

Morebiti bi bilo smotrno razmišljati tudi o možnosti sodelovanja uspešnih menedžerjev, ki prihajajo iz zasebnega sektorja. Ti bi pri uradnikih lahko ocenjevali predvsem sposobnosti s področja vodenja, timskega dela in ostalih veščin, ki so nujno potrebne za učinkovito vodenje.

11 EMPIRIČNA ANALIZA POLOŽAJA IN VLOG SLOVENSКИH UPRAVNIH MENEĐERJEV ZNOTRAJ USLUŽBENSKEGA SISTEMA

11.1 IDENTITETA UPRAVNIH MENEĐERJEV

Pri vprašanju vloge upravnih menedžerjev se nehote zastavlja vprašanje o identiteti,¹⁸⁶ ki jo najenostavneje definiramo z iskanjem odgovora na vprašanje »kdo sem?« oziroma »kdo so upravni menedžerji?«. Za naše preučevanje upravnih menedžerjev bomo uporabili definicijo avtorjev Perryja in Vandenbeelega, ki razlikujeta med tremi različnimi dimenzijami identitet, in sicer med osebno identiteto, socialno identiteto in identiteto vloge (Perry in Vandenabeele 2008, 63–79). Za lažjo predstavitev identitete upravnih menedžerjev bomo predstavili tudi identiteto njihovih nadrejenih (političnih funkcionarjev) in podrejenih (vodij organizacijskih enot), saj bomo le tako lahko preučili, ali se skupina upravnih menedžerjev značilno razlikuje od ostalih dveh skupin, s katerima pri opravljanju vsakodnevnih upravnih nalog redno sodeluje.

Vsi podatki (z izjemo števila upravnih menedžerjev po letih in spolu), predstavljeni v nadaljevanju, temeljijo na empirični raziskavi, v kateri je sodelovalo 69 % vseh političnih funkcionarjev izvršilne veje oblasti, 61 % vseh upravnih menedžerjev in 58 % vodij organizacijskih enot v ministrstvih.

Skupino upravnih menedžerjev (glej tabelo 11.1) je v naši empirični raziskavi zastopalo 11 generalnih sekretarjev na ministrstvu, 30 direktorjev direktorats, 28 direktorjev organa v sestavi, 5 direktorjev vladnih služb ter en vršilec dolžnosti. Od vseh anketiranih upravnih menedžerjev jih je bilo kar 69 % prvič imenovanih na položaj upravnega menedžerja.

Tabela 11.1: Položaj znotraj skupine upravnih menedžerjev

POLOŽAJ UPRAVNEGA MENEĐERJA	N	V %
Generalni sekretar na ministrstvu	11	15
Direktor direktorata	30	40
Direktor organa v sestavi ministrstva	28	37
Direktor vladne službe	5	7
Drugo (vršilec dolžnosti)	1	1
Skupaj	75	100

¹⁸⁶ Identiteta predstavlja sistem, po katerem je oseba poznana sebi in drugim. Posameznik tako razvije bolj ali manj povezano celoto predstav in občutkov o sebi, o svojih tipičnih naravnostih in strategijah (Ule 2000). Relevantne teorije o identiteti v javnem sektorju izhajajo predvsem iz sociologije, antropologije, organizacijske psihologije in organizacijske teorije (Horton 2006).

11.1.1 Osebna identiteta

Osebna identiteta predstavlja celoto določil in oznak, ki karakterizirajo osebo kot nezamenljivo, saj predstavlja videnje posameznika kot drugačnega od drugih. Sklicuje se torej na serijo mnenj, želja in dejanj, na podlagi katerih posameznik verjame, da se do neke mere razlikuje od ostalih (leto, spol, izobrazba, osebni cilji, osebne vrednote) (Ule 2000 in Vandenabeele 2007). V okviru raziskovanja osebne identitete smo želeli določiti povprečni profil upravnega menedžerja ter izvedeti, ali se skupina upravnih menedžerjev po opisanih karakteristikah razlikuje od ostalih dveh preučevanih skupin.

Graf 11.1: Število upravnih menedžerjev (izvršilne veje oblasti) po letih



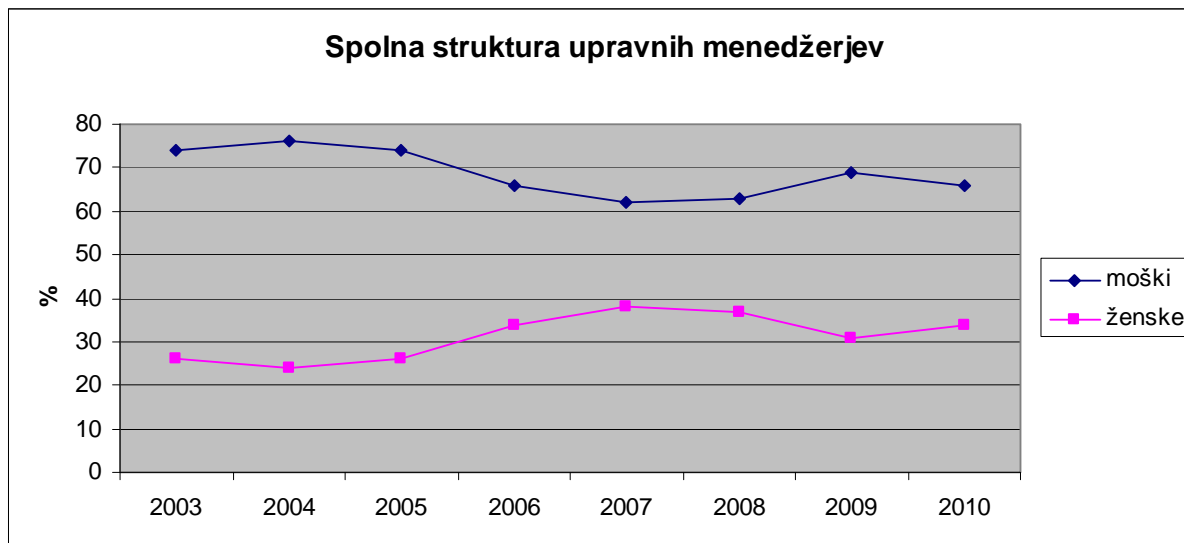
* Neuradno število upravnih menedžerjev po podatkih Ministrstva za pravosodje in javno upravo.

** Neuradno število upravnih menedžerjev glede na podatke Ministrstva za pravosodje in javno upravo na dan 1. 4. 2012.

Vir: Letna kadrovska poročila Ministrstva za javno upravo (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010).

Ob uvedbi nove zakonodaje smo imeli v slovenskem upravnem sistemu sprva 85 upravnih menedžerjev; njihovo število je vse do leta 2005 strmo naraščalo do števila 130. Nadalje je vlada z reorganizacijo spreminjala svoje vladne službe, ukinjala in dodajala vedno nove direktorate ter organe v sestavi ministrstva, zato je v zadnjih letih število upravnih menedžerjev variiralo med 116 in 122. Zadnja, najbolj radikalna reorganizacija ministrstev, vladnih služb in organov v sestavi, ki se je zgodila v začetku leta 2012 in s katero je želela nova vlada minimizirati ter kar se da najboljše racionalizirati stroške, pa je število upravnih menedžerjev skrčila na 110 (glej graf 11.1).

Graf 11.2: Spolna struktura upravnih menedžerjev po letih (v %)



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

Kar se tiče spolne strukture upravnih menedžerjev v vseh preučevanih letih prevladujejo moški, saj le dobro tretjino upravnih menedžerjev predstavljajo ženske (glej graf 11.2); glede povprečne starosti vseh anketiranih skupin pa ugotavljamo, da najstarejšo skupino predstavljajo politični funkcionarji, katerih povprečna starost je 52 let in pol; medtem ko so upravni menedžerji v povprečju stari skoraj 49 let; še nekoliko mlajši, a ne bistveno, pa so vodje organizacijskih enot, katerih povprečna starost znaša 48 let.

Pomemben faktor pri vzpostavitvi skupine upravnih menedžerjev (uradniške elite) predstavlja tudi vsesplošen dostop do izobraževanja, ki potrjuje dejstvo, da visoki upravni položaji niso več zgolj v domeni najvišjih slojev. Aberbach, Rockman, Putnam (1981) ugotavljajo, da širjenje višje izobrazbe predstavlja pomemben vir za povečanje družbene in izobrazbene različnosti v javnih službah modernih držav (Page in Wright 2007a, 232).

Po mnenju Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981) imajo posamezniki, ki (predvsem) v zahodnoevropskih državah nimajo dokončane vsaj visokošolske izobrazbe, precej manjše možnosti za vstop na najvišje politične in upravne položaje. Glede na rezultate slednje velja tudi za slovenski prostor, na splošno namreč lahko povzamemo, da slovenski politični funkcionarji, upravni menedžerji, pa tudi njihovi neposredno nadrejeni predstavljajo visoko izobražen kader.

V vseh treh skupinah (glej tabelo 11.2) prevladujejo visoko izobraženi respondenti s fakultetno ali akademsko izobrazbo; v skupini političnih funkcionarjev prevladujejo celo tisti z opravljenim magisterijem. Respondenti z nižjo izobrazbo od fakultetne so očitno bolj izjema

kot pravilo pri vseh treh preučevanih skupinah, saj jih je skupaj le dober odstotek. Pridobljeni empirični podatki kažejo, da so najbolj izobražena skupina politični funkcionarji izvršilne veje oblasti, kajti njihov delež je najvišji tako pri opravljenem magisteriju kakor tudi pri doktoratu. Pri skupinah upravnih menedžerjev in vodjih organizacijskih enot je razmerje nekoliko bolj primerljivo, čeprav so vseeno nekoliko bolj izobraženi upravni menedžerji.

Tabela 11.2: Dosežena stopnja izobrazbe (v %)

	POLITIČNI FUNKCIONAR	UPRAVNI MENEĐŽER	VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE	SKUPAJ
Dokončana višja šola	0,0	0,0	0,8	0,6
Dokončana visoka šola	0,0	3,0	0,0	0,9
Dokončana fakulteta ali akademija	27,8	53,7	61,1	55,9
Opravljen magisterij	44,4	28,4	32,5	32,2
Opravljen doktorat	27,8	14,9	5,6	10,4
Skupaj	100	100	100	100

Največji delež anketirancev (glej tabelo 11.3) je pridobil univerzitetno izobrazbo s področja družbenih ved, in sicer 35,9 % upravnih menedžerjev ter 42,4 % vodij organizacijskih enot. Ponovno nekoliko odstopajo politični funkcionarji, kjer jih je večina (44,4 %) diplomirala iz tehničnih in naravoslovnih ved. Nekoliko preseneča podatek o deležu kandidatov, ki so končali fakulteto pravne smeri, ki je v preteklosti veljala kot izhodišče za zaposlitev na najvišja uradniška mesta (Aberbach in drugi 1981). Le dobra četrtina upravnih menedžerjev ima namreč dokončano pravno izobrazbo, kar pa je tudi največ, če primerjamo vse tri preučevane skupine. Glede na to, da smo že prej zapisali, da univerzitetna izobrazba v Sloveniji predstavlja ključen pogoj za vstop v uradniško oziroma politično elito, pa področje, s katerega posamezniki pridobijo univerzitetno izobrazbo, ni odločilnega pomena.

Kljub temu lahko posplošimo, da je povprečni slovenski upravni menedžer moški, star 49 let in z dokončano družboslovno fakulteto.

Tabela 11.3: Področje pridobljene univerzitetne izobrazbe (v %)

	POLITIČNI FUNKCIONAR	UPRAVNI MENEDŽER	VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE	SKUPAJ
Pravo	16,7	26,6	18,4	20,8
Humanistične vede	16,7	3,1	5,6	5,8
Družbene vede	22,2	35,9	42,4	38,6
Tehnične in naravoslovne vede	44,4	29,7	30,4	31,4
Drugo, ne vem, ne želim odgovoriti	0,0	4,7	3,2	3,4
Skupaj	100	100	100	100

11.1.2 Socialna identiteta (identiteta elite)

Socialno identiteto definiramo kot celoto določil, samopodob in oznak, ki karakterizirajo osebo kot socialno enoto in kot prepoznavnega socialnega akterja v določenem socialnem kontekstu. Pri tem gre za celoto ponotranjenih družbenih vlog, ki usposabljuje posameznika za delovanje v različnih socialnih skupinah in institucijah. V nasprotju z vlogo osebne identitete ima socialna identiteta osnovo v enotnosti zaznavanja in delovanja med člani znotraj določene skupine. Vsaka družbena skupina posamezniku, ki se z njo identificira, dodeli poseben vidik njegove socialne identitete (Ule 2000; Vandenabeele 2007), ki nato predstavlja most med osebno in organizacijsko identiteto. Določena skupina se oblikuje na osnovi razlikovanja z ostalimi skupinami, predvsem z iskanjem pozitivnih razlik, s čimer si želijo svojo podobo v primerjavi z ostalimi še izboljšati (Whetten in Godfrey 1998). Socialno identiteto pogosto povezujemo s kompetenčno dimenzijo, saj se večina visokih javnih uslužbencev pogosto identificira s stroko, iz katere so si pridobili (fakultetno) izobrazbo. Socialna identiteta tako vsebuje identifikacijo kolektivne oziroma socialne kategorije, imenovane skupinska identiteta (Van Dorpe in drugi 2008, 4). V okviru skupinske identitete lahko raziskujemo kdo sodi in kdo ne sodi v določeno skupino; kakšna je samopodoba

upravnih menedžerjev; ali so člani politične stranke; ali se dejansko vedejo kot skupina in ne nazadnje ali se dejansko identificirajo kot posebna skupina oziroma se morebiti identificirajo s katero izmed drugih skupin. Z drugimi besedami nas torej zanima, katera socialna identiteta prevladuje.

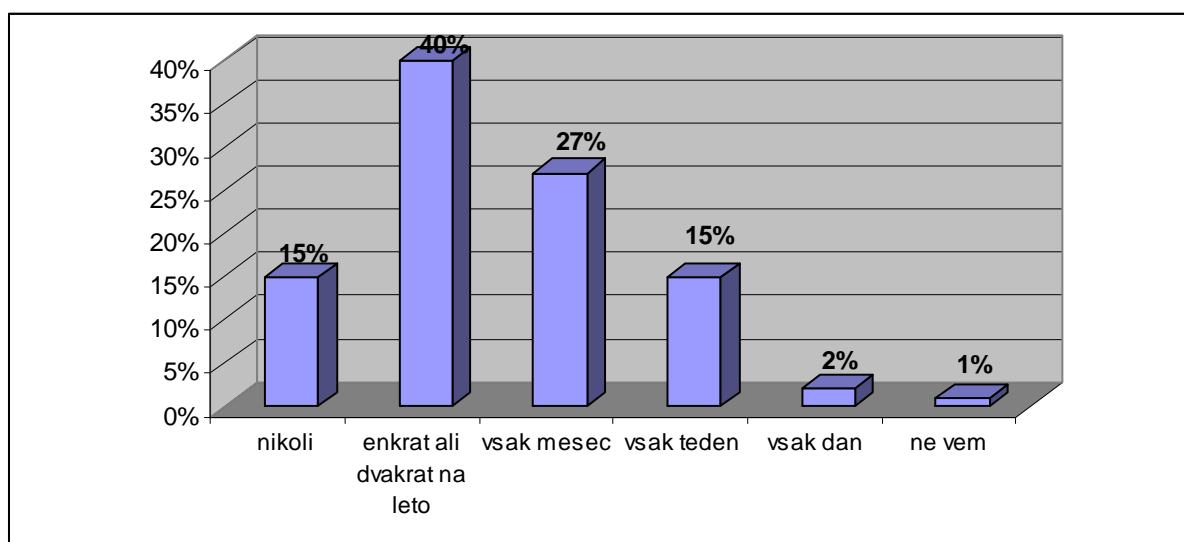
Večina oziroma kar 78,7 % anketiranih upravnih menedžerjev ni včlanjenih v nobeno izmed političnih strank, zato težko sodimo o njihovi identifikaciji s posameznimi političnimi strankami. Tudi kar se tiče identifikacije z določenimi skupinami, med preučevanimi skupinami ne obstajajo statistično značilne razlike, saj se večina anketirancev vseh treh preučevanih skupin najbolj identificira s stroko, iz katere so si pridobili izobrazbo (glej tabelo 11.4).

Zaznavanje identitete med drugim povezujemo tudi s spremenljivko lojalnosti, ki večinoma vodi v identifikacijo z državno upravo kot celoto (Van Dorpe in drugi 2008, 3). Tako se v večji meri identificirajo le politični funkcionarji izvršilne veje oblasti (29,2 %), medtem ko se upravni menedžerji in vodje organizacijskih enot poleg stroke lažje identificirajo z oddelkom, kjer delajo (glej tabelo 11.4). Zanimivo je, da se upravni menedžerji le v 6,7 % identificirajo s skupino upravnih menedžerjev, čemur verjetno botruje dejstvo, da omenjena skupina še ni dolgo formirana. Hkrati bi k večji identifikaciji skupne identitete upravnih menedžerjev pomembno prispevala tudi pogostejša srečanja znotraj skupine upravnih menedžerjev, skupna usposabljanja in izmenjava praks (glej graf 11.3), ki še niso postala tradicionalna oziroma periodična, saj je največ respondentov (40 %) odgovorilo, da se z ostalimi upravnimi menedžerji srečajo le enkrat ali dvakrat letno.

Tabela 11.4: Identifikacija anketirancev (v %)

S KATERO IZMED NAŠTETIH SKUPIN SE NAJLAŽJE IDENTIFICIRATE?	POLITIČNI FUNKCIONAR	UPRAVNI MENEĐŽER	VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE
Z državno upravo kot celoto	29,2	21,3	9,3
Z oddelkom, kjer delam (direktorat, sekretariat, urad,..)	8,3	33,3	34,0
S skupino upravnih menedžerjev	0,0	6,7	0,0
Z vodji sektorjev in služb	0,0	2,7	10,7
Z mojo stroko (npr. pravom, ekonomijo, tehniko,...)	50,0	33,3	39,3
Z nobeno	12,5	2,7	6,7
Skupaj	100	100	100

Graf 11.3: Frekvenca izmenjavanja dobrih praks znotraj skupine upravnih menedžerjev



Kljub temu so stiki med upravnimi menedžerji vseeno prisotni (glej tabelo 11.5), saj so anketirani v 64 % odgovorili, da imajo z ostalimi upravnimi menedžerji znotraj ministrstva ter organa v sestavi ministrstva pogoste stike (večkrat na teden), medtem ko se z menedžerji na ostalih ministrstvih srečujejo oziroma so v kontaktu z njimi le občasno (40 %).

Tabela 11.5: Pogostost stikov upravnih menedžerjev z upravnimi menedžerji v okviru matičnega ministrstva in njegovih organov v sestavi ter upravnimi menedžerji na drugih ministrstvih (v %)

POGOSTOST STIKOV MED UPRAVNIMI MENEĐŽERJI							
Kako pogosto imate stike z....	Večkrat na teden	Enkrat na teden	Redno, a ne vsak teden	Občasno	Redko	Nikoli	Skupaj
...upravnimi menedžerji v okviru matičnega ministrstva in njegovih organih v sestavi	64	8	8	12	8	0	100
... z upravnimi menedžerji na drugih ministrstvih	16	4	28	40	12	0	100

Glede na slabo identifikacijo s skupino upravnih menedžerjev smo prav tako pričakovali, da se skupina upravnih menedžerjev ne bo opredelila za slovensko upravno elito, kar potrjujejo tudi naslednji podatki iz opravljene raziskave (glej tabelo 11.6). Med skupinami anketirancev in mnenjem o tem, ali skupina upravnih menedžerjev predstavlja upravno elito, je sicer mogoče ugotoviti statistično značilne razlike ($\chi^2=0.004$), vendar kljub temu večina anketirancev (75 %) še vedno meni, da upravni menedžerji ne predstavljajo slovenske upravne elite. Kljub temu je večji delež anketirancev, ki se s trditvijo vseeno strinjajo, mogoče najti med političnimi funkcionarji (43,5 %) in ne med upravnimi menedžerji (33,3 %). Prav tako tudi večina vodij organizacijskih enot upravnih menedžerjev ne vidi kot predstavnikov slovenske upravne elite. Glede na zgoraj predstavljene podatke lahko zaključimo, da tudi po temeljiti reformi javne uprave slovenski upravni sistem po mnenju anketirancev še nima vzpostavljene upravne elite.

Tabela 11.6: Upravni menedžerji in slovenska upravna elita (v %)

ALI MENITE, DA SKUPINA UPRAVNIH MENEDŽERJEV PREDSTAVLJA SLOVENSKO UPRAVNO ELITO?	POLITIČNI FUNKCIONAR	UPRAVNI MENEDŽER	VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE	SKUPAJ
Da	43,5	33,3	18,0	25,0
Ne	56,5	66,7	82,0	75,0
Skupaj	100	100	100	100

Nadalje nas je zanimalo, ali je morebiti dojemanje upravnih menedžerjev kot upravne elite odvisno od njihove izobrazbe, zato smo primerjali skupini manj in bolj izobraženih¹⁸⁷ upravnih menedžerjev in ugotovili, da se skupini med seboj glede omenjenega statistično značilno ne razlikujeta.¹⁸⁸

Prav tako so zanimivi tudi podatki, kjer smo primerjali, ali je dojemanje skupine upravnih menedžerjev kot upravne elite odvisno od dolžine let opravljanja položaja upravnega menedžerja. Rezultati so pokazali, da se mnenja med upravnimi menedžerji, ki prvič zasedajo položaj, v primerjavi s tistimi, ki so na položaju že drugi mandat, statistično značilno ne razlikujejo.¹⁸⁹ Prav tako nismo mogli dokazati morebitnih statistično značilnih razlik glede na spol,¹⁹⁰ saj je (ne glede na spol) 2/3 upravnih menedžerjev odgovorilo, da ne predstavljajo upravne elite.

Morebitni razlog, da se upravni menedžerji ne počutijo kot elita, je mogoče iskati v njihovi percepciji posedovanja moči, saj menijo, da so v svojih dejanjih še vedno preveč odvisni od trenutno vladajoče politične elite, ki ima še vedno največjo moč oziroma vpliv pri oblikovanju politik (glej tabelo 11.7). Prav tako se večina vlad v razvijajočih se zahodnih demokracijah

¹⁸⁷ Upravne menedžerje smo razdelili v dve kategoriji, in sicer na tiste z višjo šolo, visoko šolo in opravljeno diplomu; v drugo skupino pa smo uvrstili upravne menedžerje, ki so končali magisterij ali doktorat.

¹⁸⁸ $\chi^2(1) = 0,246$, $p = 0,620$ (Povezanost je statistično značilna v primeru $p < 0,10$).

¹⁸⁹ $\chi^2(1) = 0,031$, $p = 0,859$. Glede na pridobljene statistične podatke bi lahko zaključili, da povezave načeloma ne moremo posplošiti, ker se je pojavila na premajhnem številu ljudi v vzorcu, vendar glede na to, da smo testirali celotno populacijo, v okviru katere nismo prejeli vseh odgovorov, pa lahko zapišemo, da gre za statistično neznačilnost, kjer ne moremo govoriti o povezavi med spremenljivkama. (Povezave namreč ne bi bilo niti v primeru, ko bi na vprašanje odgovorila celotna populacija upravnih menedžerjev.)

¹⁹⁰ $\chi^2(1) = 0,472$, $p = 0,492$.

preoblikuje tako, da dopuščajo sodelovanje pri oblikovanju politik tudi drugim strukturam in igralcem družbe, ki tako igrajo vedno pomembnejšo vlogo (Peters in Savoie 1998).

Tabela 11.7: Vpliv (moč) pri oblikovanju politik (lestvica od 1-10, kjer 1 pomeni nič vpliva in 10 zelo veliko vpliva)

	POLITIČNI FUNKCIONAR	UPRAVNI MENEDŽER	VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE
Kolikšen vpliv imate pri oblikovanju politik?	8	6,8	4,5

Uradniška elita sicer postaja vse pomembnejša protiutež političnim in posebnim interesom, saj si s političnimi predstojniki deli isti ali vsaj podobni pogled o tem, kako naj bi bila družba vodena (Armstrong 1973). Ne glede na to, ali visoki javni uslužbenci služijo demokratično izvoljenim politikom, monarhom ali strankarskemu režimu, v večini držav še vedno predstavljajo ključno gibalno moč, saj tesno sodelujejo s svojimi nadrejenimi (politični funkcionarji).

Jedro upravne elite naj bi sicer predstavljali strokovni in od trenutne politike neodvisni upravni menedžerji, katerih uspešnost naj bi se preverjala zgolj na podlagi objektivno postavljenih meril, vendar kot kaže, izvrševanje vloge nad in preko strankarskih konfliktov vse bolj izgublja na vrednosti (Pierre 2007, 208). Prav tako naj bi tudi prestiž, povezan z zaposlitvijo v javni upravi z leti že zbledel, saj se v praksi vse pogosteje pojavlja negativna konotacija pojmovanja birokrata.

Socialni status in prestiž visokih uradnikov, ki je v upadanju, bi bila lahko vsaj delno obnovljena, večina držav (predvsem z vpeljavo načel novega javnega menedžmenta) visokim javnim uslužbencem namreč redefinira njihovo vlogo, ki postaja vse bolj menedžerska in usmerjena v učinkovito vodenje določenega direktorata, oddelka in drugih enot. Če je prejšnji status uradnikov izhajal iz formalnega položaja v družbi, potem sedanji status upravnih menedžerjev predstavlja rezultat konkretnega znanja in usposobljenosti posameznega kandidata.

Vsekakor se nam zdi pomembno, da bi vsaka uprava imela svojo upravno elito, ki bi služila kot zgled drugim zaposlenim v državni in ostali javni upravi.

11.1.3 Identiteta vloge

Identiteta vloge se nanaša na opredeljevanje osebe kot nosilca določene vloge. Najsplošneje lahko identiteto vloge razdelimo na menedžersko vlogo, birokratsko vlogo, vlogo vodenja, vlogo političnega svetovalca in na profesionalno vlogo (Exworthy in Halford 1999; Noordegraaf 2007). Identificiramo lahko torej (vsaj) pet vlog, ki jih lahko opravljajo visoki javni uslužbenci oziroma v našem primeru upravni menedžerji. Tu gre za vlogo menedžerja, birokrata, strokovnjaka (professional), vodje (leader) in/ali političnega svetovalca, kjer pa se je potrebno zavedati, da se vloge med seboj prepletajo, kajti upravni menedžerji zasedajo kompleksna delovna mesta s kompleksnimi nalogami, na katerih opravljajo mnogo pomembnih in vplivnih nalog (Raadschelders 2003, 336).

Ko posamezni upravni menedžer prevzame določeno vlogo identitete, pomeni, da se obnaša glede na pričakovanja, ki prihajajo skupaj z njegovo vlogo. Najbolj splošno lahko visoke javne uslužbenke delimo na strokovnjake (močne vrednote se nanašajo na njegov poklic, profesijo), menedžerje in tradicionalne birokrate, ki poudarjajo tradicionalne birokratske vrednote (Van Dorpe in drugi 2008, 4). Osnova moči, ki jo imajo strokovnjaki, izhaja iz njihovega specializiranega znanja v nasprotju z menedžerji, katerih osnova moči izhaja iz hierarhije in njihovega znanja s področja organizacijske politike in prakse.

V upravni teoriji se vse pogosteje omenja evolucija iz birokratske identitete k menedžerski,¹⁹¹ ki se je oblikovala kot odgovor na različne potrebe in pričakovanja s strani politikov in širše družbe. Menedžerska identiteta še vedno vključuje tudi vloge političnega svetovalca in birokrata, zato običajno govorimo kar o hibridu. Mosher pravi, da so visoki javni uslužbenci lahko tako politično kakor tudi profesionalno odgovorni, vendar se je potrebno zavedati dejstva, da v večini primerov ena izmed vlog (ali politična ali strokovna) v okviru menedžerske identitete vsekakor dominira (Mosher 1968, 1–23; Hojnacki 1996, 146), pri čemer lahko dejansko ločimo med političnimi birokrati in tehnokrati (Peters 1988).

Birokratska identiteta —————> Menedžerska identiteta

¹⁹¹ V okviru preučevanja vloge identitete se poskuša ugotoviti, ali so menedžerske reforme spremenile profil uradnika, ki tako vse bolj prevzema vlogo menedžerja in se tudi vedno bolj oddaljuje od vloge tradicionalnega birokrata. Slednje je bil cilj zakonodajne reforme, ki je želela dvigniti raven profesionalnega upravnega vodenja in doseči jasnejšo ločitev med političnimi funkcijami in profesionalnimi uradniškimi položaji (več o vlogi upravnih menedžerjev glej poglavje 6.6).

11.2 KARIERNA POT UPRAVNIH MENEDŽERJEV

Pri raziskovanju kariernih poti upravnih menedžerjev lahko ločujemo med dvema idealnima tipoma sistemov rekrutacije, in sicer cehovskim ter podjetniškim sistemom. Cehovski sistem sprejema le kandidate, ki imajo za seboj že večletne izkušnje s področja upravnih nalog, ki so jih opravljali znotraj ene same upravne institucije, s čimer se zagovarja karierni sistem. Način rekrutacije cehovskega sistema zagotavlja večjo izkušnost, strokovno usposobljenost s področja upravnih nalog ter popolno socializacijo elit. Značilnost podjetniškega sistema pa se odraža v velikem deležu zunanjih vstopov v upravno elito, kar je tudi ključna značilnost pozicijskega sistema. Prednost podjetniškega sistema pred cehovskim je predvsem v prenosu idej in izkušenj iz zasebnega v javni sektor (Haček 2005a, 137–139).

V povprečju so upravni menedžerji v državni upravi zaposleni 16,4 let, položaj upravnega menedžerja pa jih prvič zaseda 69 %. Podobno dolga je tudi karierna pot vodij organizacijskih enot, saj so v povprečju v državni upravi zaposleni 15,8 let, od tega pa vlogo vodje organizacijske enote opravljajo 7,6 let. Za slovenski upravni sistem je tako značilna relativno dolga karierna pot visokih javnih uslužbencev.

Če primerjamo še politični sistem, pa lahko opazimo, da je karierna pot političnih funkcionarjev oblasti nekoliko krajša, saj svoje delo¹⁹² v povprečju opravljajo 6,1 let.

Poleg let opravljanja nalog v službi države nas je zanimalo, katere položaje so predhodno že zasedali, pri čemer smo dobili zanimive podatke. Le 7 % upravnih menedžerjev je v preteklosti že zasedalo položaj političnega funkcionarja, medtem ko jih je kar 76 % že opravljalo delo vodje organizacijske enote.

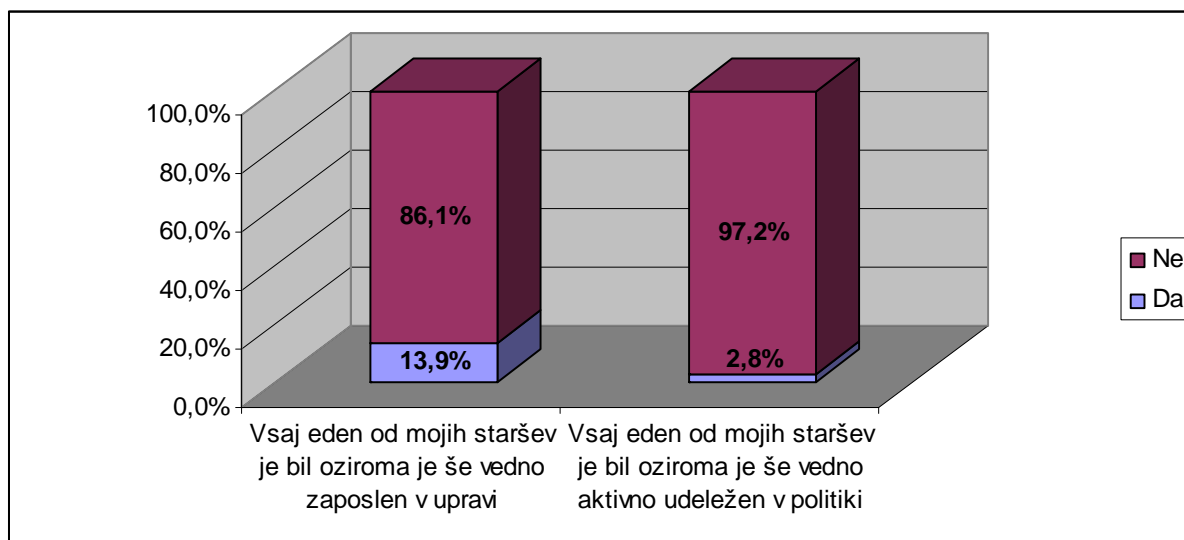
Pri skupini vodij organizacijskih enot jih je pred zasedbo trenutnega položaja delo političnega funkcionarja opravljalo le 5 %, nekoliko višji (a še vedno ne visok) odstotek pa je tistih, ki so pred zasedbo vodje organizacijske enote zasedali višji položaj, torej položaj upravnega menedžerja, in sicer 10 %. Podobno vprašanje smo zastavili tudi političnim funkcionarjem, izmed katerih jih je 40 % že zasedalo položaj upravnega menedžerja.

Glede na pridobljene empirične podatke lahko sklepamo, da se karierna pot upravnih menedžerjev običajno začne z zasedbo položaja vodje organizacijske enote in šele nato se nadaljuje na položaju upravnega menedžerja. Glede na dolgotrajno kariero v državni upravi in pregled predhodne karierne poti je v slovenski upravni eliti oziroma med upravnimi menedžerji v večji meri prisoten cehovski sistem.

¹⁹² Pri tem so mišljeni različni položaji političnih funkcionarjev, ki jih lahko zasedajo (poslanec, minister, državni sekretar,...).

V nadaljevanju smo preverili še, ali morebiti tudi kariera staršev vpliva na opravljanje poklica anketirancev. Aberbach, Putnam in Rockman (1981, 72) so namreč postavili tezo, da posamezniki od lastne družine nasledijo večje zanimanje za opravljanje javne službe, kar naj bi posledično neposredno vplivalo tudi na njihovo odločitev za upravno kariero. Naši podatki (glej graf 11.4) omenjeno tezo zavračajo, saj večina staršev vseh treh anketiranih skupin ni (bila) zaposlena v upravi oziroma organih oblasti (86,1 %), prav tako pa niso (bili) aktivno udeleženi v politiki (97,2 %).

Graf 11.4: Vpliv družinskega ozadja na odločitev za upravno kariero



11.3 POTEK NATEČAJNEGA POSTOPKA ZA IZBIRO PRIMERNEGA UPRAVNEGA MENEDŽERJA

Eden izmed ciljev slovenske državne uprave je bil v okviru sprememb oziroma reformnih procesov ter prilagajanja pravnemu redu Evropske unije tudi vzpostavitev sistema javnih uslužbencev kot sistema, ki bo ob zakonitosti zagotavljal predvsem strokovnost, politično nevtralnost ter nepristranskost pri opravljanju javnih nalog. Za zagotovitev omenjenih ciljev je bilo potrebno ob spoštovanju določb Ustave Republike Slovenije in krovnega Zakona o javnih uslužbencih, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na podlagi javnega natečaja, natančneje predpisati postopek izbire strokovno najboljše usposobljenih kandidatov. Še posebej je bilo precej pozornosti namenjene spremembam pri najvišjih uradniških delovnih mestih, ki jih zaseda skupina upravnih menedžerjev.

V nadaljevanju natančneje predstavljamo ključne faze izbire najprimernejšega kandidata, pri katerih bomo še posebej pozorni na morebitne nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti, ki bi jih lahko z novelami zakona izboljšali.

11.3.1 Razpis natečajnega postopka in posredovanje popolnih prijav kandidatov posebni natečajni komisiji

Poseben natečajni postopek razpiše predstojnik, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. V primeru generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev in direktorjev agencij začne poseben natečajni postopek pristojni minister; za načelnike upravnih enot minister pristojen za upravo; za predstojnike vladnih služb, ki so neposredno odgovorni predsedniku vlade, začne poseben natečajni postopek sam predsednik vlade; za ostale predstojnike vladnih služb pa generalni sekretar vlade (Poslovník o delu PNK, 3. čl.). Predstojnik nato sklep oziroma predlog za začetek natečaja posreduje Uradniškemu svetu skupaj z izvlečkom iz akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest za delovno mesto, na katerega se nanaša sklep, in s predlogom besedila javnega natečaja, v katerem so poleg formalnih pogojev in splošnih standardov določene še dodatne kompetence, ki jih pričakujejo od kandidatov. Nadaljnja naloga uradniškega sveta je, da imenuje predsednika in člane PNK ter potrdi besedilo natečaja, nato pa ga preko sklepa posreduje predstojniku. Predstojnik za tem na spletni strani Ministrstva za pravosodje in javno upravo, lahko pa tudi v Uradnem listu RS ali v dnevem časopisju, objavi javni natečaj. Prijave na prosto delovno mesto uradnika na položaju zbira direktorat za javni sektor v okviru Ministrstva za pravosodje in javno upravo.

Popolna prijava kandidata za prosto delovno mesto uradnika na položaju mora vsebovati:

- europass življenjepis;
- izjavo, da za namen natečajnega postopka dovoljuje pristojnemu organu pridobitev podatkov iz uradnih evidenc;
- izjavo, da kandidat ni bil pravnomočno obsojen zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in ni bil obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev;
- izjavo, da zoper njega ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti;
- izjavo o soglasju, da se zanj opravi varnostno preverjanje za dostop do tajnih podatkov poljubne stopnje v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke ter

- druga dokazila za pogoje, navedene v objavi posameznega javnega natečaja (Poslovnik o delu PNK, 8. čl.).

Po končanem zakonsko predpisanem roku za oddajo prijav v prvi fazi izbirnega postopka ministrstvo, pristojno za upravo, predsedniku PNK posreduje vse popolne prijave kandidatov skupaj z vsemi dokazili o izpolnjevanju pogojev za razpisano prosto delovno mesto. Postopek izbire upravnih menedžerjev je v primerjavi s postopkom izbire ostalih javnih uslužbencev namreč precej bolj centraliziran,¹⁹³ saj vse natečajne postopke vodi uradniški svet, ki za vsak natečaj posebej imenuje PNK.

Člani PNK s preučitvijo dokumentacije, ki jo je kandidat predložil v izbirnem postopku, izvedbo pisnega testiranja ter/ali razgovora s kandidatom nato odločajo o ustreznosti posameznih kandidatov (Poslovnik o delu PNK, 12.čl.). Predhodni poslovnik o delu PNK je določal, da mora komisija svoje delo opravljati v polni sestavi, kar pomeni, da so morali biti na sejah komisije vedno prisotni vsi člani, kar pa je včasih privedlo do težav pri zagotavljanju prisotnosti. V novem poslovniku so tako sprejeli odločitev, da lahko komisija svoje delo opravi tudi v okrnjeni sestavi, saj je po novem komisija sklepčna, če so na seji prisotni trije člani (v primeru štiričlanskih ali petčlanskih komisij), odločitev pa se sprejme z večino prisotnih članov PNK (Poslovnik o delu PNK, 11. čl.) in na podlagi meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti kandidatov na položajih v državni upravi. Pri tričlanskih komisijah, ki se pogosto soočajo s težavo glede sklepčnosti, pa pogosto prihaja tudi do problemov v primerih, ko se en član ne strinja z odločitvijo ostalih dveh, saj se postavi vprašanje, ali je sploh smiselno, da izrazi svoje nestrinjanje, saj bo v vsakem primeru prevladovalo mnenje ostalih dveh članov.

Do podobne dileme prihaja tudi v primeru, ko so na seji prisotni štirje člani PNK (predsednik in trije člani) in se dva člana pri posameznem elementu standarda odločita za eno oceno, dva člana pa za drugo oceno pri posameznem elementu standarda. V takšnem primeru namreč obvelja končna ocena predsednika PNK, ki je hkrati član Uradniškega sveta.

Na tem mestu bi bilo ustrezneje premisliti o dodatni strokovni presoji oziroma o dodatno imenovanem neodvisnem članu iz vrst strokovnjakov, ki bi v primeru nedoseženega soglasja podal še svojo oceno.

¹⁹³ Za ostala prosta delovna mesta, ki so javno objavljena, postopek zaposlitve vodi pristojno ministrstvo oziroma državni organ, ki je prosto delovno mesto razpisal.

11.3.2 Pregled, preverjanje in ocenjevanje usposobljenosti prijavljenih kandidatov (uporaba kompetenčnega modela)

Po uveljavitvi novele ZJU je postalo jasno, da bo za najvišje javne uslužbence poleg formalnih pogojev za zasedbo določenega delovnega mesta potrebno dodati še vsa tista znanja in sposobnosti, ki bodo kazali na to, da bo kandidat s takšnim znanjem najuspešnje opravljal svoje delo v primerjavi z ostalimi prijavljenimi kandidati. Določitev standardov strokovne usposobljenosti je bila ena izmed prvih in vsebinsko najpomembnejših nalog, ki jo je dobil novoustanovljeni Uradniški svet, saj predstavlja podlago za začetek izvedbe javnega natečaja in osnovo za enotno delo PNK. S standardi strokovne usposobljenosti, ki določajo izkušnje, veščine, znanje in sposobnosti, ki jih morajo imeti prijavljeni kandidati, je bil oblikovan zaželeni profil uradnika na položaju v državni upravi, ki mora izkazati tako strokovna znanja na področju delovanja organa kot tudi sposobnost za njegovo uspešno vodenje.

Na podlagi izkušenj iz upravne in sodne prakse med leti 2003 in 2009 ter zahtev kadrovskega menedžmenta so pristojni ugotovili, da so bili prvotno sprejeti standardi strokovne usposobljenosti v letu 2004 postavljeni prenizko, prav tako pa niso bili vsebinsko uravnoteženi v skladu s sodobnim pojmovanjem delovanja državne uprave v menedžerskem smislu. V ta namen je Uradniški svet leta 2009 imenoval posebno delovno skupino, sestavljeno iz svojih članov ter zunanjih strokovnjakov, ki so na novo opredelili standarde strokovne usposobljenosti z merili za izbiro ter metode preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih. Novi standardi, ki so bili sprejeti 8. novembra 2010 in so v veljavi od 1. januarja 2011, na novo določajo zaželeni profil uradnika, saj so izenačili pomen strokovnega znanja na področju organa in menedžerske izkušnje oziroma kompetence (Kovač 2011, 11).

Dejstvo je, da novi standardi in merila¹⁹⁴ strokovne usposobljenosti poleg izkušenj vključujejo tudi obvezno znanje vodenja in poznavanje področja, za katerega je razpisan posebni javni natečaj. Pred razgovorom se morajo kandidati tako obvezno seznaniti s predpisi in delovnim področjem, saj brez ustreznega poznavanja osnovne ureditve ne morejo uspešno prestati preizkusov usposobljenosti. V primerjavi s prejšnjimi standardi se v novi obliki odpravlja tudi diferenciacija meril po vrsti položaja, saj se je izkazalo, da zanje ni razumnega razloga, tako da je določen enoten način preverjanja usposobljenosti kandidatov, ki ga v natečajnem postopku opravijo PNK. Seveda pa PNK vprašanja, ki jih zastavi na osebnem razgovoru s kandidatom, še vedno prilagodi glede na funkcijo, ki jo bo kandidat opravljal. Čeprav po novouveljavljenih standardih formalno velja enak kompetenčni model za vse upravne

¹⁹⁴ Standardi in merila se ujemajo s sodobnim pojmom kompetence (competences), ki ga je razvila stroka upravljanja kadrovskega virov (Human Resources Management).

menadžerje, lahko še vedno trdimo, da so za vsak položaj prisotni različni poudarki na podkriterijih, ki jih vsebuje kompetenčni model. Medtem ko je denimo pri direktorjih direktoratskih, ki sodijo med oblikovalce politik, poudarek na poznavanju politik, evropske zakonodaje in podobno; je pri generalnih sekretarjih pomembnejše splošno znanje upravljanja s kadrovske, finančnimi in drugimi viri.

Vse bolj pa se za vsa položajna delovna mesta poudarja kompetenca učinkovitega vodenja, ki je v novih standardih opisana in razdelana precej bolj podrobno kot v predhodnih, kjer je bilo vodenju namenjene premalo pozornosti. Namen novosprejetih standardov je tako tudi dvig kulture vodenja v državni upravi ter vnos razumevanja in praktičnega udejanjanja koncepta družbene odgovornosti v posamezne organe in celotno javno upravo.

V upravi ločimo med splošnimi, skupnimi in dodatnimi kompetencami oziroma standardi strokovne usposobljenosti. Splošne kompetence so določene v skupnih načelih javnih uslužbencev (ZJU, 7.–15.a čl.) ter v Kodeksu etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ki veljajo za celoten sistem javnih uslužbencev. Za najvišja uradniška mesta pa so v aktu, ki ga je sprejel Uradniški svet, opredeljeni skupni standardi. Ti veljajo le za skupino upravnih menedžerjev, kjer pa se lahko za vsak posamezen primer (glede na delovno mesto in delo organa za katerega poteka natečaj) v besedilu javnega natečaja določijo še dodatne potrebne kompetence, ki so neposredno vezane na konkretno delo. Za vse kategorije uradnikov na položaju sta poleg pogojev, predpisanih z zakonom, podzakonskim predpisom ali aktom o sistemizaciji delovnih mest (izobrazba, delovne izkušnje, strokovni izpit, znanje tujega jezika in drugi pogoji) določena dva temeljna sklopa standardov: *izkušnje in menedžerske sposobnosti* ter *strokovna znanja* (glej tabela 11.8).

Kandidati morajo tako izpolnjevati vse predpisane standarde usposobljenosti, PNK pa mora v izbirnem postopku upoštevati naravo uradniškega položaja in institucije oziroma organizacijske enote, ki jo bo uradnik na položaju vodil, zlasti njeno vlogo v upravnem sistemu, njeno poslanstvo, način delovanja ter velikost (Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi, 2010).

Tabela 11.8: Sklopi in elementi standardov strokovne usposobljenosti in metode preverjanja usposobljenosti

SKLOP	ELEMENTI	METODE PREVERJANJA USPOSOBLJENOSTI
1. IZKUŠNJE IN MENEĐŽERSKE SPOSOBNOSTI	Kakovost izkušenj pri delu, vodenju in upravljanju	Razgovor s kandidatom in preučitev dokumentacije, ki jo kandidat predloži v izbirnem postopku.
	Vrednost vizije razvoja organa	Komisija oceni pisni izdelek, ki ga po oceni komisije kandidat lahko dodatno dopolni v razgovoru pred komisijo.
	Sposobnost vodenja	Komisija vrednoti ta element z razgovorom s kandidatom in preučitvijo dokumentacije, ki jo kandidat predloži v izbirnem postopku po naročilu predstojnika, ki je objavil postopek natečaja pa tudi s testiranjem.
2. STROKOVNA ZNANJA	Razumevanje poslanstva organa in njegove vloge v sistemu	Razgovor s kandidatom in preučitev dokumentacije, ki jo kandidat predloži v izbirnem postopku.
	Poznavanje problematike področja dela organa	Razgovor s kandidatom in preučitev dokumentacije, ki jo kandidat predloži v izbirnem postopku.
	Poznavanje načrtovanja in rabe virov	Razgovor s kandidatom in preučitev dokumentacije, ki jo kandidat predloži v izbirnem postopku.

Vir: Standardi strokovne usposobljenosti (2010).

Izmed vseh naštetih elementov bi želeli izpostaviti najnovejšega, in sicer **vrednost vizije razvoja organa**, ki so ga vpeljali s spremembo Poslovnika o delu PNK. Vsaka prijava na prosto delovno mesto upravnega menedžerja mora tako obvezno obsegati vizijo prednostih nalog in razvoja organa v mandatnem obdobju petih let, saj se v nasprotnem primeru prijava šteje za nepopolno in je zavržena. Natečajna komisija oceni vrednost priložene vizije razvoja organa,¹⁹⁵ kjer je osredotočena predvsem na njeno strokovno utemeljenost, uporabnost in izvedljivost. Iz vizije mora biti predvsem razvidno, kako bi kandidat prispeval k razvoju organa, kjer so ključne tudi opredelitve prednostnih nalog ter aktivnosti organa, nikakor pa ne sme pozabiti niti na finančne, kadrovske in druge posledice, ki bi jih prinesle njegove predlagane spremembe oziroma viri, s katerimi bi uresničil svojo vizijo. Komisija v okviru predstavljene vizije med drugim ovrednoti še kandidatovo strokovno znanje, ali so v viziji izpostavljeni problemi, ki se jih je treba lotiti prednostno ter ali so opredeljene prednostne naloge za nadaljnjih pet let. Prav tako tudi preveri, ali je vizija sprejemljiva z vidika veljavne

¹⁹⁵ Vizija mora obsegati dve A4 strani tj. od 2800 do 3000 znakov.

zakonodaje, ali bo zadostila pričakovanjem in zahtevam okolja in vseh deležnikov ter ali je mogoče s takšno vizijo motivirati zaposlene k večji kakovosti dela. Kandidat lahko svojo vizijo dodatno dopolni oziroma obrazloži še na razgovoru pred komisijo. Bolj kot je vizija strokovno opredeljena, realno izvedljiva in hkrati tudi ambiciozna, več možnosti je, da bo kandidat ocenjen kot primeren.

Vizija predstavlja pozitiven korak v celotni proceduri, saj lahko preko nje kandidat pokaže širino poznavanja področja in razumevanje vizije vodenja, ki jo mora kot upravni menedžer obvezno imeti. Praksa PNK bo sčasoma pokazala, ali vizija predstavlja le izhodišče za razgovor PNK s kandidatom ali dejansko vpliva na presojo predstojnika, ki dokončno izbere kandidata, saj mora biti ne nazadnje usklajena oziroma kompatibilna z ministrovo vizijo vodenja.

PNK pred presojo opisanih standardov in meril preveri izpolnjevanje formalnih pogojev, ki so objavljeni v javnem natečaju, kar stori na podlagi pregleda in preučitve dokumentacije in dokazil, ki jih je kandidat predložil v svoji prijavi. Izpolnjevanje formalnih pogojev je pogoj za nadaljevanje postopka presoje o izpolnjevanju zahtevanih standardov in meril. Pri slednjem lahko PNK po prostem poudarku uporabi različne metode preverjanja, in sicer: pregled in preučitev dokumentacije in dokazil, ki jih je kandidat priložil v prijavi na natečaj, razgovor s kandidatom, pisno testiranje (menedžerske sposobnosti, strokovno znanje), pregled morebitnih priloženih priporočil, splošno preverjanje na primerih iz prakse, ocena strokovne institucije in podobno. Možnost pridobitve dodatne ocene strokovne institucije s področja menedžerskih in vodstvenih sposobnosti je mogoča v primeru, ko v natečajni komisiji ni strokovnjaka, ki bi bil kompetenten za presojo omenjenih sposobnosti, oziroma ko iz dokazil kandidata ali njegovih preteklih izkušenj ni mogoče ugotoviti, kakšne so njegove vodstvene in menedžerske sposobnosti. Po podatkih Uradniškega sveta omenjena metoda v praksi še ni bila uporabljena.

Glede pregleda predloženih priporočil so obstajali nekateri pomisleki, saj so priporočila lahko zelo subjektivna in pristranska. Kandidati običajno priložijo priporočila oseb s podobnimi političnimi nazori, kot jih ima trenutna vladajoča oblast oziroma osebe, za katere vedo, da bodo pri funkcionarju, ki je razpisal prosto delovno mesto, pustile pozitiven vtis. Glede na dejstvo, da priporočila priloži manj kot polovica kandidatov, je možno sklepati, da jih ostali kandidati ne morejo priložiti, kar lahko posredno pomeni, da se ti kandidati na predhodnih delovnih mestih oziroma s svojo strokovno usposobljenostjo niso zadovoljivo izkazali. Kljub

temu naj bi priporočila najpogosteje prihajala iz strokovnih in ne političnih krogov, zato PNK na njih gleda kot na dodaten pozitiven izkaz strokovnosti kandidata.¹⁹⁶

Ocenjevanje kandidatov, ki ga opravlja PNK, nadalje poteka tako, da je kandidat najprej v vsakem posameznem elementu obeh sklopov standardov ocenjen z oceno ustrezno (U) ali neustrezno (N), nato pa je kandidat ocenjen z oceno ustrezno ali neustrezno še za vsak posamezni sklop standardov. Kot ustrezen sklop se upošteva tisti, kjer je v vseh treh posameznih elementih sklopa kandidat ocenjen z oceno ustrezno. Na koncu pa se oceni kandidata kot primernega oziroma neprimernega glede na ustreznost v obeh sklopih standardov. Za ustreznega se upošteva le tisti, ki v obeh sklopih prejme oceno ustrezno.

Pri tem se postavlja vprašanje, ali bi bilo morebiti smiselno uvesti številčno ocenjevanje, po katerem bi se kandidate razvrstilo na seznam glede na oceno in ne po abecednem redu, kot je v veljavi sedaj. Glede na trenutne določbe zakona bi bilo to sicer brez pomena, saj trenutna naloga PNK ni izbira najboljšega kandidata, ampak zgolj presoja primernih. Ni nujno namreč, da se kandidat, ki se pred PNK izkaže za najboljšega, tudi najboljše ujame s svojim predpostavljenim, kar pa je ključno za učinkovito sodelovanje. Prav tako je le na osnovi enournega razgovora pred PNK in pregleda formalne dokumentacije težko razbrati strokovno najprimernejšega, zato je trenutni veljavni sistem ocenjevanja očitno povsem ustrezen.

Po opravljenih preizkusih in razgovorih člani PNK za vsakega kandidata posebej izpolnijo ocenjevalni list, nato pa izdajo sklep glede kandidatov, ki izpolnjujejo vse pogoje in so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj. Sklep se nato skupaj z vso formalno dokumentacijo primernih kandidatov posreduje predstojniku, ki je razpisal posebni javni natečaj.

V spodnji tabeli (tabela 11.9) je opravljena analiza kandidatov, ki so se v letih 2005–2010 prijavili na razpisane natečajne postopke. Povprečno so se na posamezni natečaj prijavili štiri kandidati. Od vseh prijavljenih jih je v povprečju razpisane pogoje izpolnjevalo 77 % kandidatov, od tega pa jih je bilo ocenjenih kot primernih približno 64 %. Več kot polovica prijavljenih kandidatov se je uvrstila v zaključno fazo izbire, iz česar lahko sklepamo, da se na najvišje uradniške položaje prijavlja visoko strokovni in usposobljeni kader.¹⁹⁷ Prav tako je zanimiva analiza izvora kandidatov (glej tabelo 11.10), ki kaže, da večinoma prihajajo iz javnega sektorja oziroma (če smo še natančnejši) iz organa, ki je razpisal prosto delovno mesto.

¹⁹⁶ Podatki, pridobljeni na podlagi internega gradiva Uradniškega sveta.

¹⁹⁷ Pri tem naj opozorimo, da omenjeno trditev postavljamo le na osnovi formalnih podatkov, tako da o dejanski usposobljenosti in strokovnosti težko govorimo.

Tabela 11.9: Analiza kandidatov, prijavljenih na natečaje, glede na izkazanost pogojev in meril

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	LETNO POVPREČJE 2005–2011
Število natečajev	96	40	64	35	77	43	32	55
Število kandidatov	426	166	349	120	315	192	129	242
Povprečno število kandidatov na natečaj	4,4	4,2	5,5	3,4	4,1	4,5	4,0	4,4
Delež kandidatov izmed prijavljenih, ki so izpolnili pogoje (v %)	82	76	84	83	70	75	70	77
Delež primernih izmed kandidatov s pogoji (brez odstopov) (v %)	59	67	61	69	60	62	70	64

Vir: Uradniški svet (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Tabela 11.10: Delež prijavljenih kandidatov na natečajni postopek glede na izvor (v %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Notranji</i>	57	60	59	70	46	53	51
<i>(iz organa ki je razpisal delovno mesto/ iz drugih državnih organov)</i>	37	43	26	56	-	39	34
	20	17	33	14	-	14	17
Zunanji	43	40	41	30	54	47	49
Skupaj	100	100	100	100	100	100	100

Vir: Uradniški svet (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011; - ni podatka).

Glede na podatke prijavljenih kandidatov lahko sklepamo, da želijo kandidati, ki so že zaposleni v državni upravi, nadaljevati svojo kariero v javnem sektorju, hkrati pa tudi karierno napredovati na vedno višja delovna mesta. Čeprav ni podatka o tem, kateri kandidat je bil na razpisano delovno mesto na koncu tudi dejansko izbran, lahko zaključimo, da se sistem precej nagiba h kariernemu sistemu. Kljub temu se Uradniški svet zavzema za večjo odprtost in fleksibilnost, saj želi na najvišja uradniška delovna mesta privabiti ustrezno usposobljene kandidate z ustreznimi menedžerskimi veščinami, ki so za najvišje položaje

nujno potrebne. V ta namen so bili sprejeti tudi novi standardi, ki vedno večjo težo dajejo izdelani viziji razvoja organa ter menedžerskim veščinam in ne več toliko poznavanju področja, ki je povezano s predhodnim delom v državni upravi. Tudi glede na prijave je mogoče zaznati, da se skozi leta na razpisana položajna mesta prijavlja vedno več zunanjih kandidatov, saj jih je v zadnjih treh letih takšnih nekje polovica.

11.3.3 Imenovanje najprimernejšega kandidata za položaj upravnega menedžerja s strani političnega funkcionarja

Končni seznam ustreznih kandidatov, ki je urejen po abecednem redu, predsednik PNK predloži funkcionarju, ki mu bo bodoči uradnik na položaju odgovoren. Kandidata tako ne izbere niti Uradniški svet, niti PNK, saj omenjena opravita le predhodno selekcijo; končna diskrecijska in predvsem politično podprta odločitev namreč še vedno ostaja v rokah političnega funkcionarja, ki je zahteval izvedbo natečajnega postopka.

Funkcionar, ki mu je uradnik na položaju podrejen, si pri izbiri lahko pomaga z vsebino vloge kandidata, v katero je vključena tudi vsa potrebna dokumentacija ter vizija delovanja organa. Pri tem je zanimivo, da ni nikjer eksplicitno omenjeno, da lahko funkcionar primerne kandidate povabi na razgovor, na katerem si lahko ustvari vtis o osebnosti in s tem tudi primernosti kandidata. Glede na dosedanjo prakso razgovor s kandidatom običajno opravi le PNK, razgovori, ki jih s primernimi kandidati opravijo predstojniki, pa so bolj izjema kot pravilo. Slednje nam da slutiti, da imajo predstojniki med kandidati že izbranega svojega kandidata, ki ga po prejemu seznama le še formalno potrdijo. Omenjeno lahko kaže na jasen znak političnega kadrovanja, saj sedanji sistem še vedno omogoča, da med najboljše pridejo tudi najbolj zvesti, ne pa tudi najbolj strokovno usposobljeni kandidati.

Če funkcionar med ponujenimi kandidati ne najde sebi ustreznega, mu zakonodaja dopušča možnost, da ne izbere nobenega izmed ponujenih kandidatov. Tu se postavlja vprašanje, ali je mogoče, da iz nabora najbolj usposobljenih kandidatov politični funkcionar dejansko ne more izbrati primerne kandidata, glede na to, da so na seznam uvrščeni kandidati, ki so po predhodni strokovni presoji PNK izpolnjevali vse zahtevane formalne kriterije in uspešno prestali preizkuse usposobljenosti.

Na tem mestu bi bila potrebna razprava oziroma razmislek o možnosti spremembe 64. člena ZJU, kjer bi moral funkcionar v primeru, ko se ne more odločiti za nobenega izmed ponujenih kandidatov, pisno obrazložiti svojo odločitev, ki mora seveda temeljiti na tehtnih in objektivnih razlogih (Bugarič 2004, 17; Bugarič 2005b, 120–121), za svojo odločitev pa

mora nositi tudi vso politično odgovornost, saj s takšno odločitvijo med drugim izraža tudi nezaupanje v institucijo Uradniškega sveta in v delovanje PNK (Pirnat 2004, 190).

Iz zakonodaje, pa tudi iz prakse je razvidno, da je moč Uradniškega sveta kot neodvisnega organa še vedno precej omejena, saj ima ključno in zadnjo besedo še vedno politični funkcionar. Ta lahko izbere uradnika, ki ustreza razpisanim formalnim kriterijem, ni pa nujno tudi med najboljšimi kandidati po mnenju Uradniškega sveta. Takšna ureditev oziroma način imenovanja predstavlja kompromis med političnim vplivom in politično nevtralnostjo, saj se pri selekciji za najvišje uradniške položaje še vedno uporablja kombinacija strokovnih in subjektivnih meril (Kovač 2011, 11–20).

Omenjeno dejstvo ni sporno niti po mnenju Ustavnega sodišča, saj naj bi politični funkcionarji ne nazadnje izbirali med primernimi in strokovno usposobljenimi kandidati. Slednje zagovarja tudi odločba ustavnega sodišča št. U-I-90/05-13 z dne 7. 7. 2005, ki pravi, da je zaradi narave dela upravnih menedžerjev nujno, da lojalno sodelujejo s političnimi funkcionarji pri uresničevanju njihovih političnih ciljev. Njihov položaj tako ne more biti enak položaju nižjih uradnikov, prav tako pa so razlogi za prenehanje njihovega uslužbenskega razmerja odvisni od sposobnosti sodelovanja s trenutnimi političnimi funkcionarji ter zamenjave politične oblasti.

Seveda nikakor ne moremo trditi, da so izbrani upravni menedžerji nestrokovni, saj so predpisani pogoji za zasedbo položajnega delovnega mesta jasno določeni, kljub temu pa ima pri izbiri še vedno zadnjo besedo politični funkcionar, s čimer je v slovenskem upravnopravnem prostoru v bistvu v veljavi nemško-francoski model imenovanja »političnih uradnikov«, kjer funkcionar izmed t.i. uradniške elite izbere tistega upravnega menedžerja, za katerega meni, da bo z njim najlažje sodeloval.

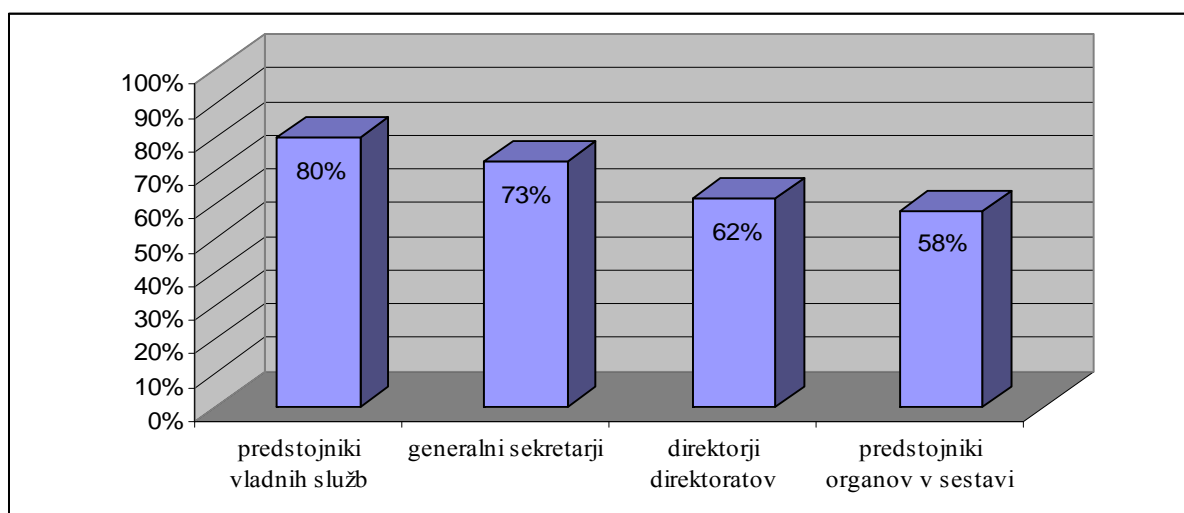
Izbrani upravni menedžerji so na položaj imenovani za mandatno obdobje petih let. Najkasneje tri mesece pred iztekom petletnega obdobja se mora funkcionar odločiti, ali bo mandat trenutnemu položajnemu uradniku podaljšal za pet let ali bo razpisal nov javni natečaj,¹⁹⁸ na katerem bo iskal novega sodelavca. Pri tem je potrebno omeniti, da lahko v času od sprožitve natečajnega postopka do imenovanja novega uradnika na položaj brez javnega natečaja delo na tem položaju opravlja vršilec dolžnosti, vendar ne več kot šest mesecev. Za

¹⁹⁸ Postopek javnega natečaja, ki ga določa že Ustava RS, je natančneje opredeljen v Zakonu o javnih uslužbencih, pri čemer posebej poudarja, da se izbira opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti. Javni natečaj predpostavlja naslednje elemente: objava prostega delovnega mesta, rok za oddajo prijav, izbirni postopek z vnaprej določenimi merili, obrazložena izbira ter možnost pritožbe, s katerimi naj bi se zagotovilo pošteno zaposlovanje ter podpiranje načel strokovnosti in učinkovitosti. Hkrati pa je potrebno poudariti, da se na javnih natečajih poskuša zagotoviti pošteno in enako obravnavanje vseh prijavljenih kandidatov.

vršilca dolžnosti brez javnega natečaja se lahko imenuje oseba, ki izpolnjuje vse predpisane pogoje. Rok opravljanja se izjemoma lahko podaljša le v primeru, če se na javnem natečaju ne izkažeta kot primerna vsaj dva kandidata (ZJU, 83. čl.). Obveza, da mora funkcionar v ponovljenem natečajnem postopku izbrati enega kandidata, če se za primerna izkažeta vsaj dva, je nujna zaradi časovne omejitve, v okviru katere lahko vršilec dolžnosti opravlja svoje naloge, ne da bi bil za njegovo imenovanje izveden javni natečaj.

Bolj kot ponovljeni natečajni postopki, ki so precej redki, pa se v praksi prepogosto dogaja (glej graf 11.5), da ob prihodu nove vlade in v primeru, če se le-ta odloči za razrešitev določenega upravnega menedžerja s položaja, nova vlada imenuje vršilca dolžnosti, ki po končanem javnem natečaju dejansko tudi zasede prosto položajno delovno mesto. Rezultati analize¹⁹⁹ nam po posameznih položajih namreč kažejo sledeče: kar 80 % vršilcev dolžnosti predstojnikov vladnih služb, ki jih je imenovala vlada, je bilo kasneje izbranih na položaj upravnega menedžerja. Tesno jim sledijo tudi vršilci dolžnosti generalnih sekretarjev, ki so bili v 73 % imenovani za generalne sekretarje; vršilcev dolžnosti na položaju direktorja direktorata, ki so nato tudi uradno zasedli omenjeni položaj pa je bilo 62 %. Najmanjši odstotek imenovanj beležimo pri vršilcih dolžnosti predstojnikov organov v sestavi, ki znaša 58 %. Zaključimo lahko, da povprečno kar 68 % vseh vršilcev dolžnosti kasneje tudi formalno prevzame določen položaj.

Graf 11.5: Vršilci dolžnosti, ki so bili imenovani v upravne menedžerje



¹⁹⁹ Analiza je bila izvedena na podlagi podatkov, ki smo jih prejeli od Ministrstva za pravosodje in javno upravo. V analizo so bili vključeni vsi upravni menedžerji, ki so svojo funkcijo opravljali med 28. junijem 2003 (ko so na vodilnih položajih politične funkcionarje zamenjali uradniki) in vključno do 31. marca 2012, ko je nova vlada izvršila reorganizacijo državne uprave. Tisti, ki so torej na svoji funkciji ostali tudi po 31. marcu 2012, v analizo glede dolžine trajanja mandata niso vključeni, so pa upoštevani pri analizi imenovanj.

Pri imenovanjih vršilcev dolžnosti je mogoče opaziti delno sistemsko zlorabo s strani vlade, ki pa nikakor ni nelegalna. Tudi vršilci dolžnosti, ki kasneje formalno zasedejo določen položaj, morajo namreč zadostiti razpisanim kriterijem, hkrati pa jih mora tudi PNK oceniti z oceno ustrezno. Seveda pa ni nujno, da so to tudi najboljši kandidati.

Po omenjeni analizi lahko sklepamo, da imajo politični funkcionarji v večini primerov že ob razpisu natečajnega postopka izbranega svojega kandidata. V takšnem primeru je razpis nepotreben in nepravičen za ostale kandidate, ki so se prijavili na natečaj, saj se tako dejansko krši načelo enakopravne dostopnosti.

Morebiti bi bilo modro razmisliti o možnosti uvedbe dualnega sistema imenovanja. Če politični funkcionar ne bi imel primerne kandidata, naj bi izbira in imenovanje potekala po trenutno veljavnem postopku; če pa ima politični funkcionar že izbranega kandidata, bi ga moral poslati v presojo oziroma na preverjanje natečajni komisiji, ki bi na koncu odločila, ali je kandidat primeren za opravljanje določenega položaja. S tem bi prihranili predvsem na finančnih in časovnih virih, saj bi imele PNK komisije precej manj dela, prav tako pa ne bi prišlo do zavajanja prijavljenih kandidatov pri natečajih, za katere je kandidat neformalno že izbran. Omenjena sprememba bi bila verjetno deležna precejšnih kritik in odpora posameznih skupin, vendar se moramo vsi zavedati dejstva, da lahko minister samostojno odloča o svojih najtesnejših sodelavcih, saj ne nazadnje vodi ministrstvo preko direktoratskih in ne preko kabineta, prav tako pa je odgovoren tudi za delo organov v sestavi. Takšno kadrovanje niti ni zakonsko prepovedano, saj zakon političnemu funkcionarju jasno dopušča možnost izbire uradnika po politični diskreciji. Takšno kadrovanje je torej dovoljeno in povsem legitimno, vendar le do trenutka, ko so osebe tudi strokovno kompetentne. Problem negativnega političnega kadrovanja tako nastane le v primerih, ko se na položaje začne postavljati ljudi, ki so zgolj lojalni določeni politični opciji, nimajo pa zadovoljivih kompetenc.

Sporno torej ni dejstvo, da politični funkcionar samostojno izbira in imenuje svoje neposredno podrejene, ampak način njegove izbire oziroma imenovanja. Zakon sicer dopušča zdravo mero politizacije, saj sistem imenovanj upravnih menedžerjev predstavlja kombinacijo stroke in politike, vendar pa praksa kaže, da prihaja do prevelikih odstopanj. Glavno breme političnih imenovanj tako nosi vlada in ne uradniški svet, katerega ključna naloga postaja opozarjanje vlade in javnosti na morebitne nepravilnosti pri imenovanju najvišjih upravnih menedžerjev. Glede na podatke opravljene analize se postavlja vprašanje o smiselnosti delovanja uradniškega sveta, saj skupaj s PNK torej predstavlja zgolj proformo. V njegov

zagovor bi lahko dejali, da je uradniški svet še vedno pomemben, saj predstavlja strokovno komponento, ki pa bi jo bilo nujno potrebno še nekoliko okrepiti.

Pri zaposlovanju upravnih menedžerjev gre torej še vedno za precejšnje vmešavanje politike, kar s seboj prinaša nizko stopnjo politične nevtralnosti uprave in upravnih menedžerjev, hkrati pa tudi visoko stopnjo zaupanja ministrov v delo upravnih menedžerjev, ki so bili po vsej verjetnosti imenovani na predlog oziroma priporočilo enega izmed političnih funkcionarjev (Pirnat 2006; Krašovec in Kovačič 2008, 362).

Politika se v javni natečaj izbire upravnega menedžerja namreč vključi vsaj dvakrat. Prvič pri izbiri PNK in drugič pri dokončni izbiri upravnega menedžerja. Politično kadrovanje bi bilo smotrno zamejiti oziroma omejiti vsaj pri prvem koraku natečajnega postopka, t.j. pri določitvi neodvisnih članov PNK, o čemer smo že razpravljali. Pri tem bi se morali ne nazadnje resno vprašati tudi o smiselnosti izvajanja postopkov posebnih javnih natečajev, saj je razreševanje predvsem ob nastopu mandata nove vlade postalo ustaljena praksa, s čimer se je dejansko že razvrednotil celoten postopek izbire upravnih menedžerjev.

Prav tako je potrebno dodati, da v Sloveniji politična kultura še ni razvita do te mere, da bi se bila politika sposobna sama omejiti na način, da bi kandidate izbirala le na podlagi strokovnih kompetenc in ne na podlagi ostalih (političnih) kriterijev. V takšnem primeru uradniškega sveta namreč sploh ne bi potrebovali, saj bi njegovo delo denimo lahko prevzela kadrovska služba ministrstva, odgovornega za javno upravo ali generalni sekretariat vlade. Pred nekaj leti so se sicer že pojavile pobude in razprave o možnosti ukinitve uradniškega sveta, vendar bi bilo to glede na (ne)doseženo stopnjo politične kulture povsem nesmiselno, saj bi s tem dejansko legalizirali vse bolj razširjen pojav politizacije imenovanj, ki se ga poskuša z zakonskimi določbami vsaj deloma omejiti.

11.3.4 Usposabljanje in profesionalni razvoj upravnih menedžerjev

Upravna akademija je bila kot organizacijska enota Ministrstva za notranje zadeve ustanovljena leta 1997. Trenutno sodi pod pristojnost Ministrstva za notranje zadeve, natančneje pod Direktorat za javni sektor, njene glavne naloge pa so: skrb za stalno sistematično in enotno usposabljanje javnih uslužbencev, evalvacija obstoječih programov usposabljanja in razvoj novih, izpopolnjevanja ter organizacija in izvajanje strokovnih izpitov, preizkusov znanja ter različnih seminarjev.

Obvezno usposabljanje, ki ga morajo zaposleni opraviti najkasneje v enem letu od sklenitve delovnega razmerja, je *obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv*;²⁰⁰ za upravne menedžerje pa še *obvezno usposabljanje za najvišje vodilne uslužbence*. Poleg tega pa se osebe, ki so zaposlene pri državnih organih, organih lokalnih skupnosti in nosilcih javnih pooblastil, dolžne opraviti tudi izpit iz splošnega upravnega postopka,²⁰¹ kadar v upravnih zadevah neposredno uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank ter v primerih, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev.

Programi usposabljanja so naravnani tako, da načrtno spodbujajo in motivirajo razvoj, kompetentnost in zadovoljstvo zaposlenih v upravi. Usposabljanja naj bi pripomogla k zavesti javnih uslužbencev, da pri svojem delu ravnajo zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo 2012a).

Upravni menedžerji, ki zasedajo sam upravni vrh so z 81. členom Zakona o javnih uslužbencih zavezani, da morajo v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj pridobiti funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskega virov; program za omenjeno usposabljanje pa predpiše minister, pristojen za javno upravo.²⁰² Program obveznega usposabljanja za najvišje vodilne javne uslužbence »Vodenje in upravljanje v upravi« je usmerjen predvsem na področje spretnosti, potrebnih za delo z ljudmi in na pridobivanje konceptualnih znanj ter na reševanje problemov (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, 2012b). Prav tako pa je poskrbljeno tudi za srednji upravni menedžment, kamor sodijo vodje organizacijskih enot kot so sektorji, službe, oddelki, kabineti, uradi, centri, projektne enote ipd. Upravna akademija namreč razpisuje program usposabljanja tudi za omenjeno skupino,²⁰³ ki predstavlja tretji nivo vodenja v državni upravi.²⁰⁴ Osnovni namen programa je udeležencem ponuditi znanje, spretnosti in različna orodja za uveljavljanje in uresničevanje njihovih nalog odločanja, organiziranja, vodenja in nadziranja.

²⁰⁰ Obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv je nadomestilo obvezni državni izpit iz Javne uprave, ki je bil z novelo Zakona o javnih uslužbencih leta 2008 ukinjen. Nekateri strokovnjaki so bili glede ukinitve precej kritični, saj so menili, da bi lahko prišlo do večje politizacije oziroma manjše strokovnosti javnih uslužbencev, saj naj bi se znižali standardi znanja, ki jih samo usposabljanje ne bi moglo zagotoviti.

²⁰¹ Nekateri javni uslužbenci morajo glede na svoj položaj opraviti še strokovni izpit za inšpektorja, strokovni izpit iz varnosti in zdravja pri delu in/ali preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku.

²⁰² Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, 52. čl. in Zakon o javnih uslužbencih, 81. čl.

²⁰³ Program usposabljanja za srednji upravni menedžment.

²⁰⁴ Prvi nivo vodenja v državni upravi predstavljajo ministri, drugi nivo pa upravni menedžerji.

Ker so naša ključna skupina preučevanja upravni menedžerji, v nadaljevanju natančneje opisujemo njihov program usposabljanja. Program je usmerjen predvsem na področje spretnosti, potrebnih za delo z ljudmi in na pridobivanje konceptualnih znanj ter reševanje problemov. »Temeljni namen programa je oblikovanje vloge vodilnega javnega uslužbenca, ugotavljanje možnosti upravnega vodenja, zbujanje pozornosti vodilnih za vzpostavljanje in spreminjanje upravne organizacije in prepoznavanje mehanizmov vplivanja na organizacijsko kulturo ter njihovo povezovanje v učinkovito prakso, ki bo vodila h kakovostnejši in učinkovitejši upravi« (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, 2012b).

Po končanem usposabljanju naj bi bili udeleženci sposobni analizirati, kritično ovrednotiti in razložiti koncepte upravljanja in vodenja na ravni posameznikov, skupin in organizacije, razumeti koncept upravne kulture in profesionalne etike, poznati voditeljske in upravljaljske spretnosti, jih povezati s strategijo upravne organizacije ter poznati svojo odgovornost, ki jo imajo kot vodje. Obvezni program usposabljanja je tako sestavljen iz sedmih vsebinskih sklopov, in sicer: 1) organizacijsko vedénje in teorije vodenja, 2) etika v menedžmentu javne uprave, 3) upravljanje kakovosti v javni upravi, 4) upravljanje javnih financ, 5) primeri dobrih praks uspešnega vodenja v javnem in zasebnem sektorju, 6) upravljanje kadrov in kadrovskih virov v upravi, 7) sodobne metode in tehnike organiziranja in vodenja.

Po končanem obveznem usposabljanju se lahko udeleženci odločijo še za udeležbo v priporočenem programu, ki je namenjen sprotneemu osveževanju, dodajanju in poglobljanju vsebin, ki so vezane na problematiko vodenja in upravljanja. Potek usposabljanja je precej zgoščen, saj program obsega 6 modulov oziroma 46 pedagoških ur. *V tako kratkem času je sicer izjemno težko osvojiti manjkajoče znanje s področja vodenja, še težje pa nadoknaditi manjkajoče delovne izkušnje. Menimo, da je program usposabljanja namenjen predvsem osvežitvi že pridobljenega znanja ter opozoritvi na ključne in temeljne elemente, ki jih pri vodenju upravni menedžerji ne smejo izpustiti.*

Prav tako se lahko vprašamo, ali je petnajstmesečni rok, v katerem mora upravni menedžer opraviti usposabljanje, morebiti predolg. Ni namreč časa, da bi se upravni menedžerji na svoje delovno mesto privajali več kot leto dni, saj mnogim funkcija po tem času in na željo predpostavljenega političnega funkcionarja lahko že preneha. Prav tako pa so tudi že v Standardih strokovne usposobljenosti določena znanja in veščine s področja vodenja, ki jih mora izbrani kandidat imeti, zato je omenjeno izobraževanje resnično zgolj izobraževanje, da se zadosti formalnemu kriteriju, ki ga določa zakon ter da se osveži že pridobljeno znanje. *Vsekakor so takšna izobraževanja dobrodošla, vseeno pa se je dobro vprašati o njihovi*

*smiselnosti glede na to, da se pridobljeno znanje na koncu ne preverja, prav tako pa tudi cena za udeležbo, ki jo krije državni organ, ni zanemarljiva.*²⁰⁵

Nadaljnja uspešnost in učinkovitost upravnega menedžerja oziroma njegova evalvacija dela s strani nadrejenega poteka sproti, formalno pa se tudi na delovnih mestih upravnih menedžerjev opravi letno ocenjevanje delovne uspešnosti na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in na njegovi podlagi sprejete uredbe o napredovanju v plačne razrede, tako da tudi upravni menedžerji prejmejo letno oceno delovne uspešnosti, po postopku, kriterijih in v roku, ki veljajo za druge javne uslužbence.

Ocenjevanje pa bi poleg ocenjevanja uspešnosti kandidata moralo vsebovati tudi kazalnike, ki merijo organizacijsko klimo oziroma zadovoljstvo zaposlenih v določenem direktoratu oziroma organu v sestavi. Dober menedžer je namreč le tisti, ki je sposoben ustvarjati dobro organizacijsko klimo, zato bi morale v evalvacijo upravnih menedžerjev biti ustrezno vključene tudi objektivne meritve organizacijske klime. Splošno ocenjevanje uradnikov je namreč izgubilo svoj prvotni namen, saj je ocenjevanje postalo že preveč mehansko, prav tako pa vsi uslužbenci večinoma pridobijo najvišje ocene.

Tudi napredovanje upravnih menedžerjev je precej omejeno, saj lahko na podlagi letnih ocen delovne uspešnosti upravni menedžerji med mandatom napredujejo v višji naziv v skladu z uredbo o napredovanju uradnikov v višji naziv, v višji plačni razred pa se med mandatom ne napreduje, ampak se v skladu z uredbo o napredovanju v višji plačni razred te ocene upoštevajo pri določitvi plače uradniku po prenehanju mandata (seveda, če gre za primer, da je položajno delovno mesto zasedel uradnik, ki je pred imenovanjem na to najvišje položajno uradniško delovno mesto imel sklenjeno delovno razmerje pri RS za nedoločen čas).

11.3.5 Prenehanje položaja

Upravnim menedžerjem preneha položaj po preteku petletnega obdobja, vendar pa se jim mandat lahko ponovno podaljša za obdobje petih let.²⁰⁶ Glede na prakso lahko trdimo, da je število upravnih menedžerjev, ki končajo mandat, precej nizko, saj jih večina mandat predhodno zaključi z eno izmed spodaj opisanih oblik razrešitev.

Razrešitve upravnih menedžerjev se lahko izvršijo zaradi različnih razlogov, in sicer lahko razrešitev predlaga upravni menedžer osebno oziroma soglaša s takšno odločitvijo; če v enem mesecu od imenovanja izbrani kandidat ne sklene pogodbe o zaposlitvi oziroma njej priloženega aneksa; v primeru ugotovljene nesposobnosti za opravljanje nalog na položaju;

²⁰⁵ Cena v letu 2012 je znašala 466€ (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, 2012a).

²⁰⁶ Število mandatov ni zakonsko omejeno.

prav tako pa je upravni menedžer razrešen s svojega položaja v primeru sporazumnega prenehanja delovnega razmerja oziroma z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi z njegove strani. Prav tako upravnemu menedžerju preneha položaj tudi v primeru, če se organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi, ukine.

Najpogostejši vzrok, zaradi katerega pride do razrešitev upravnih menedžerjev, je zapisan v petem odstavku 83. člena ZJU, ki navaja, da lahko funkcionar, pristojen za predlaganje imenovanja, v enem letu od nastopa funkcije razreši upravnega menedžerja brez krivdnega razloga.²⁰⁷ Razrešitev je tako - ne glede na to, kdaj je funkcionar nastopil funkcijo - možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj, zaradi česar je varnost zaposlitve upravnih menedžerjev v primerjavi z ostalimi visokimi javnimi uslužbenci precej manjša.

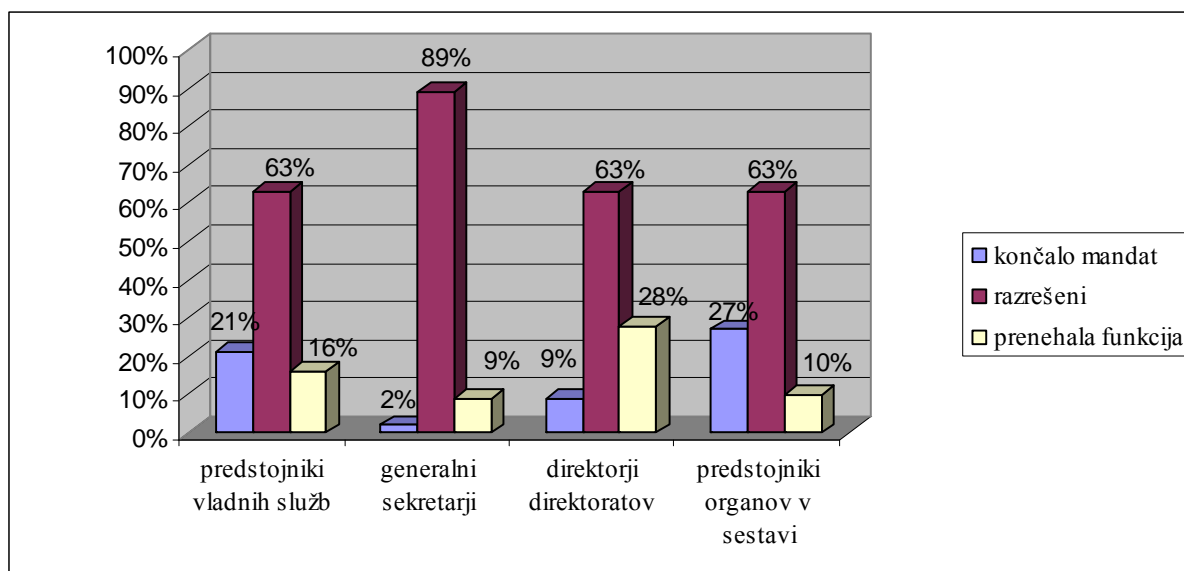
Z vidika ločenosti uprave in politike razrešitve upravnih menedžerjev iz nekrivdnih razlogov niso ravno sprejemljive, jih pa zagovarjajo z argumentom, da njihov namen ni omogočiti politično odstavljanje, ampak zagovarjati tesno in nemoteno sodelovanje med upravnim menedžerjem in političnim funkcionarjem. Upravni menedžerji na navedenih položajih delujejo kot najožji sodelavci funkcionarja, zato naj bi bilo delovanje organa oteženo, če bi med njima prihajalo do večjih osebnostnih ali konceptualnih razhajanj. Z vidika preučitve kompatibilnosti političnega funkcionarja in upravnega menedžerja je torej povsem smiselno, da se postavi zakonsko določen rok možnosti razrešitve, ki pa bi ga lahko skrajšali na šest mesecev, saj je eno leto precej dolgo obdobje, predvsem za upravnega menedžerja, ki tako ne ve ali bo svojo nalogo na položaju še naprej opravljal ali bo razrešen. Negotovost položaja lahko upravnemu menedžerju kot najožjemu sodelavcu funkcionarja onemogoči nemoteno strokovno delovanje, saj svojega znanja in bogatih izkušenj zaradi podrejenosti politiki ne more uporabiti v tolikšni meri, kot bi to lahko storil drugače, hkrati pa je v svojem delovanju in odločitvah tudi precej manj samostojen. Cenjeni tako niso več tisti kadri, ki vladajoči vladi ponudijo alternativne rešitve, ampak predvsem tisti, ki se hitro strinjajo z odločitvami svojih nadrejenih (Bugarič 2006, 1263).

Iz grafa 11.6, ki prikazuje vzroke prenehanja položaja upravnih menedžerjev, je jasno razvidno, da je bilo v povprečju kar 63 % direktorjev direktoriatov, predstavnikov vladnih služb in predstojnikov organov v sestavi razrešenih, medtem ko je odstotek pri generalnih sekretarjih še precej višji, saj znaša kar 89 %.

²⁰⁷ Prvotno je bil določen trimesečni rok, v katerem je bilo mogoče omenjene funkcionarje razrešiti brez krivdnih razlogov. Leta 2005 pa so s spremembami in dopolnitvami Zakona o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 23/05) možnost razrešitve najvišjih javnih uslužbencev brez krivdnih razlogov želeli razširiti na njihov celotni petletni mandat, čemur pa je ustavno sodišče nasprotovalo. Državni zbor je upoštevaljoč odločbo ustavnega sodišča rok omejil na eno leto.

Povprečni odstotek upravnih menedžerjev, ki so svojo funkcijo opravljali vseh pet let, torej celotni mandat, je zelo nizek predvsem v skupini generalnih sekretarjev (2 %) in direktorjev direktorats (9 %), nekoliko višji pa je v skupini predstojnikov vladnih služb (21 %) in predstojnikov organov v sestavi (27 %).

Graf 11.6: Vzroki prenehanja položaja med leti 2003 in 2011



Dejansko lahko trdimo, da se je z omenjenim 83. členom ZJU, ki govori o prenehanju položaja, v sistem upravnih menedžerjev delno uvedel »spoils« sistem, saj se razrešitve najpogosteje dogajajo prav ob menjavi oblasti, ko se z zamenjavo vrha zamenjajo tudi ožji vodilni kadri, kar pa v državno upravo vnaša vedno več negotovosti ter elementov politizacije. Menjave ob imenovanju nove vlade so v vseh državah sicer nekaj povsem normalnega, vendar se je potrebno vprašati, v kolikšnem obsegu so družbeno še sprejemljive. Upravnega menedžerja se po razrešitvi, katere vzrok ni bila njegova nesposobnost in ki je bil že pred začetkom opravljanja položaja zaposlen v državni upravi, premesti na delovno mesto, ki ustreza njegovemu nazivu ter zanj izpolnjuje vse predpisane pogoje. Če se takšnega ustreznega prostega delovnega mesta ne najde, se z nekdanjim upravnim menedžerjem prekine delovno razmerje, hkrati pa je le-ta upravičen do odpravnine, ki jo določajo predpisi, ki urejajo področje delovnih razmerij. Upravni menedžer, ki pred imenovanjem na položaj ni imel statusa uradnika, pa ima pravico do odpravnine v višini ene petine povprečne mesečne bruto plače, ki jo je prejemal do razrešitve, za vsak polni mesec, ki mu je ostal do izteka njegovega mandata. Lahko pa mu predstojnik namesto pravice do odpravnine ponudi prosto delovno mesto v istem ali drugem organu, na katerem bo opravljal delo v nazivu iste stopnje kot ga je opravljal na položaju, s katerega je bil razrešen (ZJU, 83. čl.).

Pirnat (2004, 240) je bil prepričan, da bo sistem izbire in prenehanja položaja najvišjih upravnih menedžerjev sčasoma spremenil tako visoko uradniško kakor tudi politično kulturo. Menil je, da bodo politični funkcionarji ob nastopu svoje funkcije želeli obdržati strokovno usposobljene upravne menedžerje, ki so se že izkazali pri vodenju na najvišjih položajih, hkrati pa bodo večjo pozornost lahko namenjali večji profesionalnosti in strokovnosti in ne politični pripadnosti. Pri tem se je oziral predvsem na nemško in francosko ureditev, ki sta pokazali, da delež menjav v upravnih vrhovih, ki običajno nastopijo ob menjavi vlade, upada. Z dano trditvijo se trenutno, vsaj kar se tiče slovenskega sistema menjav v upravnih vrhovih, (še) ne moremo strinjati.

Ena izmed možnih rešitev, ki bi vsaj deloma omilila število zamenjav, predvsem ob političnih menjavah, je, da bi se možnost razrešitve omejila na razloge, ki veljajo tudi za vse ostale uradnike v javni upravi. To bi pomenilo, da upravnih menedžerjev ne bi bilo mogoče razrešiti zgolj na podlagi političnih razlogov in ob domnevi o nemogočem konstruktivnem sodelovanju, ampak bi morali biti navedeni konkretni vsebinski in objektivni razlogi za razrešitev s položaja upravnega menedžerja. Kljub temu pa se nam ob omenjenem predlogu pojavlja dvom o smiselnosti pisnih obrazložitvev, saj se političnemu funkcionarju po zakonu dopušča politična diskrecija, zato ima obrazložitev dejansko smisel zgolj v pravniškem smislu, in sicer samo takrat, kadar je odločitev mogoče izpodbijati z objektivnimi elementi. S pisnimi obrazložitvami verjetno ne bi dosegli neke dodane vrednosti, saj bi se verjetno izkazale zgolj kot formalizem.

Vse bolj se zastavlja tudi vprašanje o smiselnosti omejenega mandata, saj redko kateri upravni menedžer na položaju ostane celoten mandat, še manj pa je takšnih, ki se jim mandat podaljša za nadaljnjih pet let.

Če smo nekoliko natančnejši, jih je od skupno 24 preučevanih predstojnikov vladnih služb²⁰⁸ le pet zaključilo petletni mandat, od tega pa so trije nadaljevali drugi mandat (dva sta še vedno na funkciji, enemu pa je funkcija že prenehala zaradi ukinitve urada). Od 47 generalnih sekretarjev je le eden končal polni mandat, ponovnega mandata pa mu niso ponudili. Nekoliko boljša statistika je pri predstojnikih organov v sestavi, kjer jih je izmed 68 preučevanih predstojnikov 18 ostalo na položaju do izteka mandata, od tega pa jih je bilo kar 13 imenovanih ponovno (od tega so trije najprej zasedali položaj v.d. in šele nato bili ponovno imenovani za predstojnika). Od omenjenih 13 sta bila dva že razrešena, en položaj je

²⁰⁸ Stanje na dan 31. marec 2012.

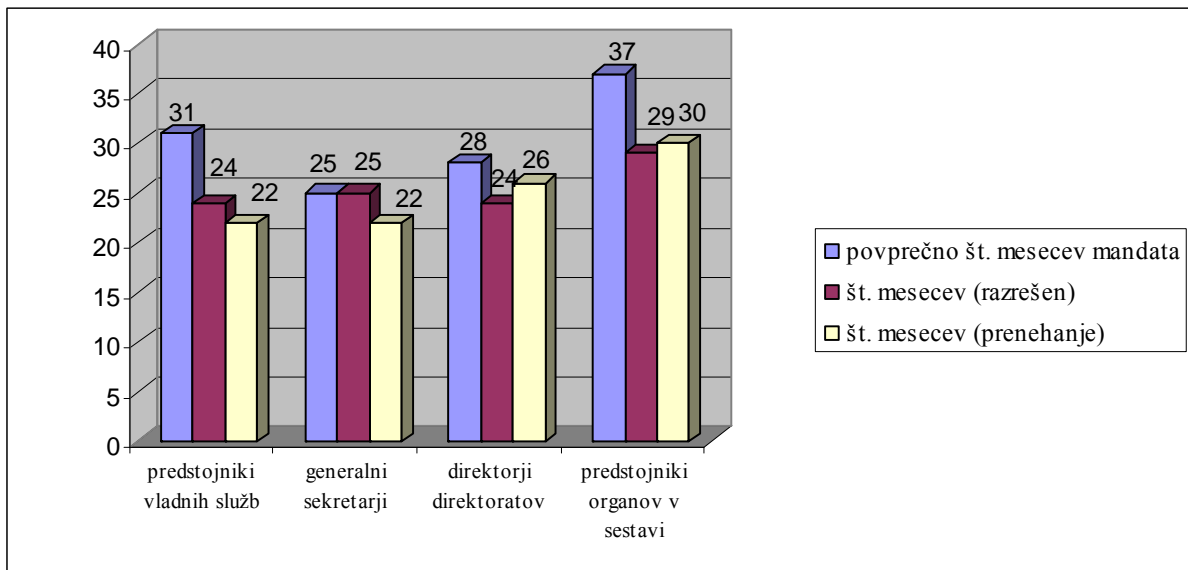
bil ukinjen, deset pa jih še vedno zaseda mesto upravnega menedžerja. Če pogledamo še statistiko direktorjev direktorátov, lahko zapišemo, da jih je od 123 preučenih direktorjev polni mandat opravilo 11; od tega jih je bilo ponovno imenovanih sedem (eden izmed njih je bil že razrešen, petim je prenehala funkcija zaradi ukinitve mandata, en kandidat pa funkcijo upravnega menedžerja še vedno opravlja).

Glede na analizo podatkov (glej tabelo 11.11 in graf 11.7) omejeni mandat ne igra pomembne vloge, kljub temu pa je še vedno potreben, saj se le na njegovi podlagi lahko opravi pregled dosedanjega delovanja upravnega menedžerja, zaradi katerega se lahko odločijo za njegovo ponovno reelekcijo. Prvotni namen petletnega mandata upravnega menedžerja je bil neprekrivanje z mandatom vlade, ki traja štiri leta, vendar se je zaradi zakonskih določb o možnosti razrešitve v enem letu od nastopa funkcije omenjeno skoraj v celoti izjalovilo. Tabela 11.11 prikazuje, da povprečni mandat predstojnika vladne službe traja 31 mesecev oziroma dobri dve leti in pol, mandat generalnih sekretarjev 25 mesecev, direktorjev direktorátov 28 mesecev; mandat predstojnikov organov v sestavi pa 37 mesecev oziroma dobra tri leta. V izračunano povprečje so všteti upravni menedžerji, ki so bili na svojem položaju polni mandat; upravni menedžerji, ki so bili razrešeni, pa tudi tisti, katerih funkcija je prenehala zaradi ukinitve organa, direktorata ali vladne službe. Graf 11.7 podrobneje prikazuje povprečno število mesecev opravljanja položaja za posamezne skupine upravnih menedžerjev, razvrščenih glede na to, ali so bili razrešeni ali pa jim je funkcija prenehala zaradi ukinitve organa.

Tabela 11.11: Povprečno število mesecev opravljanja položaja upravnega menedžerja

	Povprečno št. mesecev trajanja mandata	Povprečno št. mesecev UM, ki so bili razrešeni	Povprečno št. mesecev UM, ki jim je funkcija prenehala
predstojniki vladnih služb	31	24	22
generalni sekretarji	25	25	22
direktorji direktorátov	28	24	26
predstojniki organov v sestavi	37	29	30

Graf 11.7: Povprečno število mesecev opravljanja položaja upravnega menedžerja



Zgornje ugotovitve o povprečni dolžini mandata ter vzrokih prenehanja položaja upravnih menedžerjev nam podajo še dodatno pojasnilo rezultatov o zanemarljivo majhni identifikaciji s skupino upravnih menedžerjev ter mnenjem o (ne)obstoju upravne elite. Glede na to, da je skoraj 70 % vseh upravnih menedžerjev predčasno razrešenih s svojih položajev (v povprečju položaj zasedajo dobri 2 leti in pol), namreč težko govorimo o stabilni uradniški eliti, hkrati pa se upravni menedžerji v tako kratkem času težko identificirajo s skupino upravnih menedžerjev.

11.4 VLOGA UPRAVNIH MENEDŽERJEV

Upravne menedžerje smo prosili, da v spodnji tabeli označijo, približno kolikšen odstotek svojega delovnega časa porabijo za našete naloge. Seznam nalog je bil izdelan na podlagi razpisov javnih natečajev, v katerih so opisane naloge, ki jih bo izbrani kandidat v okviru svoje funkcije moral opravljati.

Tabela 11.12: Porazdelitev nalog upravnih menedžerjev v okviru njihovega delovnega časa

KOLIKO % SVOJEGA DELOVNEGA ČASA POSVETITE.....	v % (povprečje)
...vodenju direktorata, urada, sekretariata, službe?	28,3
...načrtovanju, organiziranju, usmerjanju in nadziranju dela v direktoratu, službi, sekretariatu, uradu?	19,0
...samostojnemu oblikovanju sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv (oblikovanje politik)?	15,4
...vodenju projektnih skupin?	11,6
...neposredni pomoči ministru pri vodenju strokovnih nalog?	11,2
...zagotavljanju oziroma neposredni pomoči pri razvoju organizacije?	11,0
...vodenju in odločanju v najzahtevnejših upravnih postopkih na prvi oziroma drugi stopnji?	7,2

Kljub temu da sta Koontz in Weihrich (1990) kot ključno nalogo najvišjega menedžmenta (glej sliko 6.8) opredelila načrtovanje in organiziranje in šele nato vodenje, v primeru slovenskih upravnih menedžerjev slednje ne drži. Glede na empirične podatke upravni menedžerji ocenjujejo (glej tabelo 11.12), da v povprečju največji delež svojega delovnega časa namenijo strokovnemu vodenju direktorata, urada oziroma sekretariata (28,3 %), šele nato pa sledi načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadziranje dela direktoratskih, uradnih, sekretariatskih in službenih (19 %) ter vodenje projektnih skupin (11,6 %). Slednje ugotovitve lahko povežemo tudi z odgovorom 42 % upravnih menedžerjev, ki pravijo, da se tedensko²⁰⁹ srečujejo s svojimi nadrejenimi političnimi funkcionarji – ministri, s katerimi razpravljajo o tekočem vodenju direktorata, urada oziroma sekretariata. Upravni menedžerji so tako v prvi vrsti še vedno v največji meri zadolženi za učinkovito vodenje svoje enote, medtem ko pri načrtovanju, organiziranju, usmerjanju in nadziranju dela sodelujejo tudi politični funkcionarji, ki v 75 % trdijo, da skupaj z upravnimi menedžerji načrtujejo in organizirajo

²⁰⁹ Medtem ko se jih 17 % upravnih menedžerjev mesečno dobiva s svojimi nadrejenimi, 31 % pa enkrat oziroma dvakrat letno (Lastna empirična raziskava, 2012).

delo v posameznem direktoratu, uradu oziroma sekretariatu.²¹⁰ Povzamemo lahko torej, da je medsebojno sodelovanje med upravnimi menedžerji in političnimi funkcionarji pri načrtovanju, organiziranju in nadziranju dela še vedno ključnega pomena, medtem ko je vodenje prepuščeno upravnim menedžerjem, ki svojim nadrejenim redno poročajo o morebitnih problemih, zapletih in težavah, s katerimi se soočajo pri opravljanju svojega položaja.

Precej pomemben delež delovnega časa upravnega menedžerja poleg že omenjenih aktivnosti še vedno predstavlja tudi samostojno oblikovanje sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv (15,4 %); v nekoliko manjši meri pa so zadolženi še za pomoč ministru pri vodenju strokovnih nalog (11,2 %) ter razvoju organizacije (11 %) in za vodenje ter odločanje v najzahtevnejših upravnih postopkih na prvi oziroma drugi stopnji (7,2 %).

11.4.1 Sodelovanje pri oblikovanju politik in v procesih odločanja

Anketirance smo vprašali, kako ocenjujejo vpliv²¹¹ posameznih akterjev na odločanje v Sloveniji. Skupine so si bile med seboj enotne, saj so vpliv posameznih akterjev razvrstile na povsem enak način (tabela 11.13).

²¹⁰ Mnenje upravnih menedžerjev se pri tem sicer nekoliko razlikuje, saj se upravni menedžerji z dano trditvijo strinjajo le v 23 % (lastna empirična raziskava, 2012).

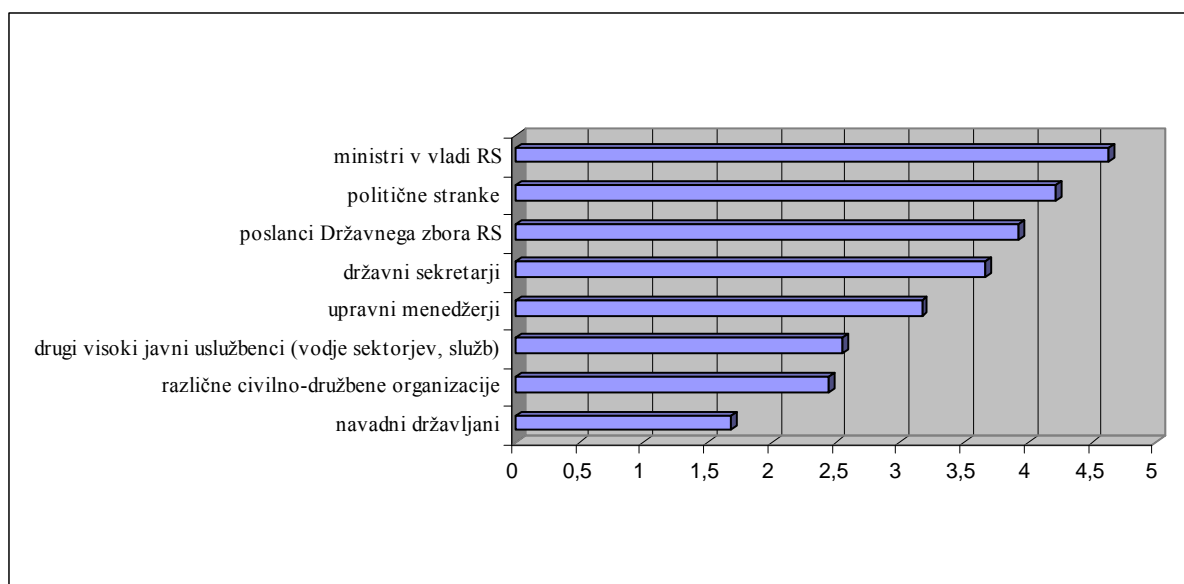
²¹¹ Vpliv posameznih akterjev so ocenjevali na lestvici od 1 do 5, kjer 1 pomeni »nobenega vpliva«, 5 pa »zelo velik vpliv«.

Tabela 11.13: Vpliv posameznih akterjev na procese odločanja v Sloveniji po mnenju posamezne preučevane skupine.

	TIP VPRAŠALNIKA								ANOVA sig.
	Politični funkcionar		Upravni menedžer		Vodja organizacijske enote		Skupaj		
	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	
Ministri v vladi RS	4,70	0,73	4,67	0,53	4,60	0,60	4,63	0,59	0,63
Poslanci Državnega zbora RS	4,05	0,83	3,82	0,98	3,97	0,92	3,93	0,94	0,46
Državni sekretarji	3,55	0,76	3,61	0,82	3,72	0,76	3,67	0,78	0,50
Upravni menedžerji	3,20	0,83	3,08	0,69	3,20	0,77	3,17	0,75	0,53
Drugi visoki javni uslužbenci (vodje organizacijskih enot)	2,85	0,67	2,65	0,84	2,45	0,87	2,55	0,85	0,06
Navadni državljani	1,70	0,57	1,79	0,67	1,61	0,64	1,68	0,65	0,17
Različne civilno-družbene organizacije	2,70	0,92	2,60	0,78	2,33	0,75	2,45	0,79	0,02
Politične stranke	4,05	0,83	4,06	0,90	4,33	0,83	4,22	0,86	0,06
N	20		71		131		222		

Po mnenju vseh skupin imajo politični funkcionarji največji vpliv na odločanje v Sloveniji, kjer prvo mesto zasedajo ministri v vladi RS, sledijo politične stranke in poslanci Državnega zbora RS, šele nato pa pridejo na vrsto tudi upravni menedžerji in drugi visoki javni uslužbenci (glej graf 11.8).

Graf 11.8: Vpliv posameznih akterjev na procese odločanja v Sloveniji



Vse tri skupine anketirancev smo nato vprašali, ali se strinjajo s trditvijo, da med ključne naloge upravnega menedžerja sodi tudi oblikovanje politik (glej tabelo 11.14). Največje strinjanje (85 %) s postavljeno trditvijo je izrazila skupina političnih funkcionarjev, ki naj bi predstavljala ključnega akterja v procesu oblikovanja politik, vendar kljub temu soglaša, da tudi upravni menedžerji še vedno igrajo zelo pomembno vlogo. Tudi sami upravni menedžerji so v 74 % ocenili, da njihovo delo vključuje tudi oblikovanje politik, s čimer pa se v najmanjši meri strinjajo vodje organizacijskih enot (61 %).

Tabela 11.14: Strinjanje s trditvijo: »Delo upravnega menedžerja vključuje tudi oblikovanje politik«(v %)

	SE NE STRINJAM	NITI NITI	SE STRINJAM	SKUPAJ
Upravni menedžer	16	10	74	100
Politični funkcionar	5	10	85	100
Vodja organizacijske enote	21	18	61	100

Po tem, ko so anketirani ocenili vpliv posameznih akterjev na odločanje v Sloveniji in ko se je večina izmed njih strinjala, da med ključne naloge upravnih menedžerjev sodi tudi oblikovanje politik, smo jih povprašali, kako ocenjujejo njihov dejanski vpliv²¹² na oblikovanje politik (tabela 11.15). Rezultati so primerljivi z rezultati ocenjevanja vpliva

²¹² Anketiranci so svoj vpliv določili na lestvici od 1 do 10, kjer 1 pomeni »nič vpliva«, 10 pa »zelo veliko vpliva«.

posameznih akterjev na odločanje v Sloveniji. Politični funkcionarji so svoj vpliv ocenili najvišje (8,1), sledijo jim upravni menedžerji (6,9), vodje organizacijskih enot pa so svoj vpliv na oblikovanje politik ocenili z oceno 4,5, kar je najmanj od vseh preučevanih skupin, a je tudi pričakovano.

Pri skupini upravnih menedžerjev in političnih funkcionarjev smo želeli tudi preveriti, ali morebiti obstaja povezava med leti opravljanja politične funkcije (politični funkcionar) oziroma dolžino službovanja v državni upravi (upravni menedžerji) ter njihovo oceno glede vplivanja na oblikovanje politik. Pri obeh skupinah smo ugotovili statistično neznačilno povezavo.²¹³

Tabela 11.15: Mnenje posameznih skupin o njihovem vplivu na oblikovanje politik

	ARITMETIČNA SREDINA	STANDARDNI ODKLON
Politični funkcionar	8,1	0,4
Upravni menedžer	6,9	0,3
Vodja organizacijske enote	4,5	0,2

Podobno tudi avtorji, kot so Aberbach, Putnam in Rockman (1981), Svava (1999, 2001) in Peters (2001); v procesu oblikovanja politik prepoznajo dve ključni skupini igralcev, tj. politične funkcionarje in visoke oziroma najvišje javne uslužbenke. Ker so se zavedali, da je med njimi mogoče zaznati različne politično-upravne odnose, so predstavili različne modele in podobe, s pomočjo katerih še danes poskušamo v okviru posameznega politično-upravnega procesa umestiti vlogo omenjenih dveh skupin.

V nadaljevanju bomo na podlagi že predstavljenih teoretskih pristopov Aberbacha, Putnama, Rockmana in Svare ter empiričnih izsledkov naše raziskave poskušali opredeliti vlogo, ki jo opravljajo upravni menedžerji na področju oblikovanja politik. Želimo torej ugotoviti, ali je v slovenskem prostoru mogoče govoriti o prisotnosti dihotomije med upravo in politiko ali lažje govorimo o njuni komplementarnosti, ki predstavlja dopolnilno razmerje in se odraža v medsebojnem vplivanju in spoštovanju med političnimi funkcionarji ter upravnimi menedžerji.

V sistemu visokih javnih uslužbencev, kjer je nujno potrebno učinkovito medsebojno sodelovanje, namreč zelo težko govorimo o dihotomiji, s čimer soglaša tudi večina avtorjev, ki menijo, da sta obe skupini v okviru svojih sposobnosti in podeljene formalne stopnje moči udeleženi v procesu oblikovanja politik. Ključno torej ni zgolj dejstvo, ali so oboji udeleženi v

²¹³ Pri skupini upravnih menedžerjev je bila signifikanca $p=0,260$, pri skupini političnih funkcionarjev pa $p=0,686$. Za statistično značilen rezultat upoštevamo statistično značilnost $p<0,05$.

procesu oblikovanja politik, ampak je pomembnejše, v kolikšnem obsegu so vključeni oziroma kakšen je njihov prispevek pri oblikovanju politik.

Aberbach, Putnam in Rockman se v svoji študiji (1981, 20) strinjajo, da sta prva in druga podoba, kjer je še mogoče govoriti o prevladujočem vzorcu dihotomije med politiko in upravo, lahko prisotni le na nižjih ravneh administracije, medtem ko sta tretja in četrta podoba, ki pri procesu oblikovanja politik dopuščata sodelovanje tudi visokim javnim uslužbencem, prisotni predvsem v sistemih visokih javnih uslužbencev, v našem primeru v sistemu upravnih menedžerjev.

V prvo podobo, ki predstavlja jasno razmejitev med delovnim področjem političnih funkcionarjev in upravnih menedžerjev, slovenskih upravnih menedžerjev ne moremo uvrstiti, saj vse tri anketirane skupine (tabela 11.14) priznavajo njihov pomemben prispevek v procesu oblikovanja politik ter se hkrati strinjajo, da upravni menedžerji niso le izvrševalci političnih odločitev, ampak tudi njihovi oblikovalci, ki v politični proces ne vnašajo zgolj teoretičnega znanja, analiz in ostalih potrebnih podatkov, ampak predstavljajo aktivne svetovalce in oblikovalce politik, seveda skupaj s političnimi funkcionarji.

Prav tako bi upravne menedžerje težko uvrstili v drugo podobo, ki uradnikom sicer že dovoljuje omejeno vključevanje v oblikovanje politik, vendar pa prispevek obeh skupin ni tako različen kot ga predvideva druga podoba. Hkrati visoki javni uslužbenci nimajo več monopolnega statusa glede posedovanja znanja, saj so tudi politični funkcionarji izvršilne veje oblasti vse bolj izobraženi in v nekaterih primerih celo presegajo izobrazbo upravnih menedžerjev, kar smo ugotovili tudi v naši raziskavi (glej poglavje 11.1.1). Vse več političnih funkcionarjev ima ob sebi tudi osebne politične svetovalce, ki jim priskrbijo potrebne informacije oziroma se lahko zanesejo tudi na vedno več novoustanovljenih in strokovno usposobljenih think-thankov.

Visoki javni uslužbenci torej izgubljajo svoj monopolni status glede posedovanja znanja in strokovnosti, zato se morajo v procesu oblikovanja politik poleg podajanja tehničnih in nevtralnih podatkov ter analiz izkazati tudi z bolj konkretnimi predlogi, ki bi v nadaljevanju lahko vodili k sprejemanju končnih političnih odločitev, sprejetih s strani političnih funkcionarjev. Opisano vlogo visokih javnih uslužbencev bi lahko uvrstili v tretjo podobo oziroma v četrto podobo, ki upravnim menedžerjem dovoljujeta aktivno sodelovanje v procesu oblikovanja politik.

Kljub aktivnemu sodelovanju v procesu oblikovanja politik pa slovenske upravne menedžerje težko uvrstimo v tretjo podobo, saj omenjena podoba zagovarja, da je ključna značilnost političnih funkcionarjev njihov idealizem, medtem ko naj bi upravni menedžerji zagovarjali

počasne spremembe in vnašali politično ravnotežje. Res je, da sta v tretji podobi obe skupini že aktivno vključeni v proces oblikovanja politik, vendar se težko strinjamo, da upravni menedžerji zagovarjajo počasne spremembe, saj se morajo, čeprav formalno niso vezani na mandat svojega neposredno nadrejenega, s svojim delom in odločitvami izkazati tekom svojega pet let trajajočega mandata, če želijo obdržati svoj položaj. Glede aktivnega sodelovanja v političnem procesu ter posredovanja med različnimi interesi in vnosa političnega ravnotežja pa nam podatki (glej tabela 11.16) kažejo, da se precejšen delež političnih funkcionarjev (38 %) in upravnih menedžerjev (40 %) strinja, da pri svojem delu upravni menedžerji pogosto posredujejo med različnimi interesi, hkrati pa so udeleženi tudi v političnih sporih.

Tabela 11.16: Strinjanje s trditvijo »Pri svojem delu upravni menedžer pogosto posreduje med različnimi interesi in rešuje politične spore« (v %).

PRI SVOJEM DELU UPRAVNI MENEŽER POGOSTO POSREDUJE MED RAZLIČNIMI INTERESI IN REŠUJE POLITIČNE SPORE.	SE NE STRINJAM	NITI NITI	SE STRINJAM	SKUPAJ
Politični funkcionar	29	33	38	100
Upravni menedžer	38	22	40	100
Vodja organizacijske enote	41	27	32	100

Vendar kljub temu da vse tri skupine anketirancev priznavajo, da so upravni menedžerji pri svojem delu včasih udeleženi tudi v političnih sporih, nam podatki (glej tabelo 11.17) kažejo, da se upravni menedžerji izogibajo strankarskim ideologijam politikov, ki bi lahko vplivale na njihove odločitve. Večina anketirancev se namreč strinja, da se pri svojem delu upravni menedžerji ne osredotočajo na strankarsko politiko.

Tabela 11.17: Strinjanje s trditvijo »Pri svojem delu se upravni menedžer osredotoča na strankarsko politiko« (v %).

PRI SVOJEM DELU SE UPRAVNI MENEŽER OSREDOTOČA NA STRANKARSKO POLITIKO.	SE NE STRINJAM	NITI NITI	SE STRINJAM	SKUPAJ
Politični funkcionar	95	5	0	100
Upravni menedžer	94	5	1	100
Vodja organizacijske enote	77	15	8	100

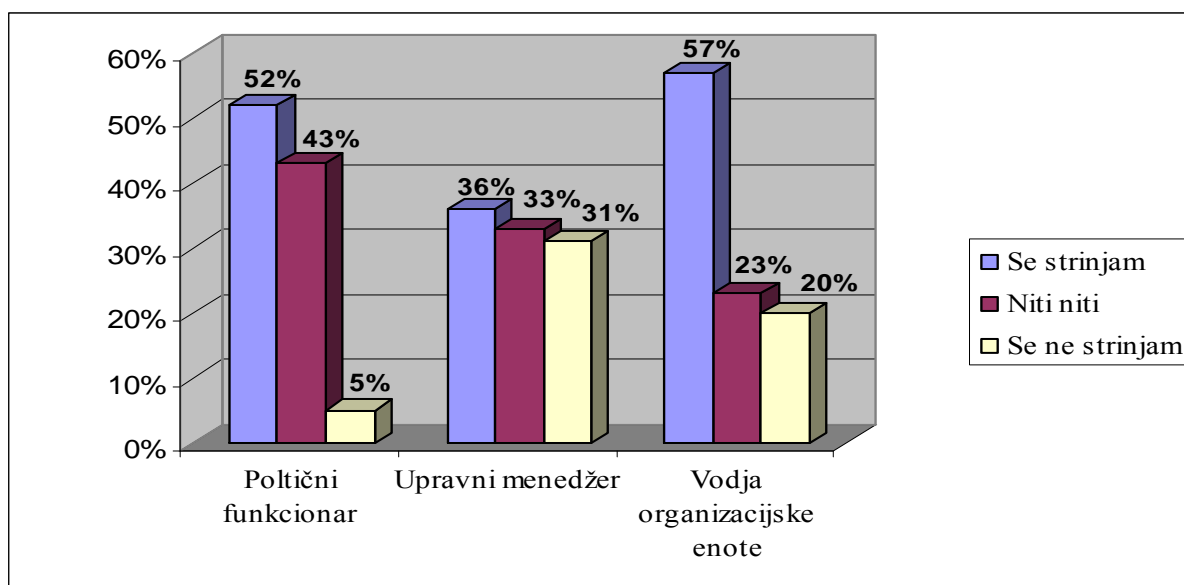
Aberbach, Putnam in Rockman (1981) kot značilnost tretje podobe izpostavijo tudi dejstvo, da visoki javni uslužbenci posedujejo bolj osredotočene in ožje interese organiziranih skupin, medtem ko naj bi politični funkcionarji posredovali široke in različne interese neorganiziranih skupin posameznikov. Podatki naše raziskave kažejo nekoliko drugačno sliko (glej tabelo 11.18), saj večina anketirancev meni, da se upravni menedžerji pri svojem delu ne ukvarjajo z zaščito interesov določenega področja oziroma skupine znotraj družbe, s čimer se odmikajo od tretje podobe.

Tabela 11.18: Strinjanje s trditvijo »Pri svojem delu se upravni menedžer ukvarja predvsem z zaščito interesov točno določenega področja oziroma skupine znotraj družbe« (v %).

PRI SVOJEM DELU SE UPRAVNI MENEĐŽER UKVARJA PREDVSEM Z ZAŠČITO INTERESOV TOČNO DOLOČENEGA PODROČJA OZIROMA SKUPINE ZNOTRAJ DRUŽBE.	SE NE STRINJAM	NITI NITI	SE STRINJAM	SKUPAJ
Politični funkcionar	48	33	19	100
Upravni menedžer	44	28	28	100
Vodja organizacijske enote	45	29	26	100

Kljub temu pa strinjanje s trditvijo (graf 11.9), da sta ključni nalogi upravnih menedžerjev svetovanje in pomoč ministru, ponovno izkazuje, da so upravni menedžerji aktivno vključeni v proces oblikovanja politik. Pri tem je zanimivo, da se z omenjeno trditvijo v najmanjši meri strinja prav skupina upravnih menedžerjev (36 %), medtem ko so vodje organizacijskih enot skoraj v 57 % mnenja, da sta pomoč in svetovanje ministrom ključni nalogi upravnih menedžerjev.

Graf 11.9: Strinjanje s trditvijo »Svetovanje in pomoč ministru sta najpomembnejši nalogi upravnega menedžerja« (v %)



Mejo, kjer se konča tretja in začne četrta podoba, je sicer težko določiti, vendar lahko upravne menedžerje glede na dejstvo, da so deloma politično imenovane osebe, ki v precejšnji meri uživajo zaupanje svojega nadrejenega, uvrstimo v okvir četrte podobe. Četrta podoba namreč dovoljuje, da upravni menedžerji političnim funkcionarjem poleg strokovnega znanja nudijo tudi splošno pomoč pri svetovanju. Za upravne menedžerje torej velja, da morajo biti strokovno usposobljeni, hkrati pa zaradi narave svojega dela tudi nekoliko politično občutljivi. Upravni menedžerji političnim funkcionarjem namreč ne zagotavljajo zgolj informacij in podatkov, ampak vse bolj razvijajo tudi lastna stališča o določeni problematiki, s čimer pa iz tretje podobe nemudoma prestopijo v četrto podobo (Campbell 1988, 247), za katero glede na pridobljene odgovore iz raziskave ugotavljamo, da je prisotna tudi v slovenskem politično-upravnem prostoru.

Tudi večina sodobnih avtorjev (Aberbach in Rockman 1988; Bulmer 1988; Campbell 1988; Ehn 2003) je mnenja, da četrta podoba najbolje opisuje trenutno razmerje moči med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci oziroma upravnimi menedžerji, saj slednji v četrti podobi dosežejo skoraj enakovredno stopnjo in obseg aktivnosti, kot jo imajo politični funkcionarji. Četrta podoba torej predstavlja prekrivanje medsebojnih odgovornosti ter mešanje vlog in zagovarja, da se kader upravnih menedžerjev v političnem procesu oblikovanja politik počuti popolnoma domače. Slednje potrjujejo tudi odgovori naših anketirancev (glej tabelo 11.19), kjer so politični funkcionarji svoje strinjanje, da z upravnimi

menadžerji opravljajo različne, a prekrivajoče se vloge, ocenili²¹⁴ z oceno 3,5, medtem ko je bilo strinjanje z omenjeno trditvijo pri upravnih menedžerjih še nekoliko višje, in sicer 3,7.

Tabela 11.19: Strinjanje s trditvijo »Upravni menedžerji in politični funkcionarji opravljajo različne, a prekrivajoče se vloge.«

	POLITIČNI FUNKCIONAR		UPRAVNI MENEDŽER		SKUPAJ	
	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon
Upravni menedžerji in politični funkcionarji opravljajo različne a prekrivajoče se vloge.	3,5	1,1	3,7	0,7	3,6	0,8

Dejstvo je torej, da visoki javni uslužbenci dosežejo nivo politične aktivnosti, ki presega meje tretje podobe in razkriva različne elemente politizacije, ki so značilni predvsem za četrto podobo (Campbell in Peters 1988, 84).

V četrto podobo so tako vključeni le najvišji javni uslužbenci, ki se v svoji karieri iz upravnih položajev lahko pomikajo tudi na politične položaje. Slednje je odvisno od intenzivnosti političnega vplivanja na imenovanja na najvišje uradniške položaje, ki neizogibno prinaša precejšnjo stopnjo krožnega gibanja med političnimi in upravnimi položaji. Četrta podoba se torej predstavlja kot nov elitni tip združevanja, ki pa med drugim zahteva razvoj novih nalog in vlog v izvršilni veji oblasti.

Predhodno smo torej že ugotovili, da so upravni menedžerji udeleženi pri oblikovanju politik, zato nas v nadaljevanju zanima njihova narava oziroma način sodelovanja, saj lahko ločimo med proaktivnim (vplivnim) in reaktivnim (obrambnim) delovanjem.

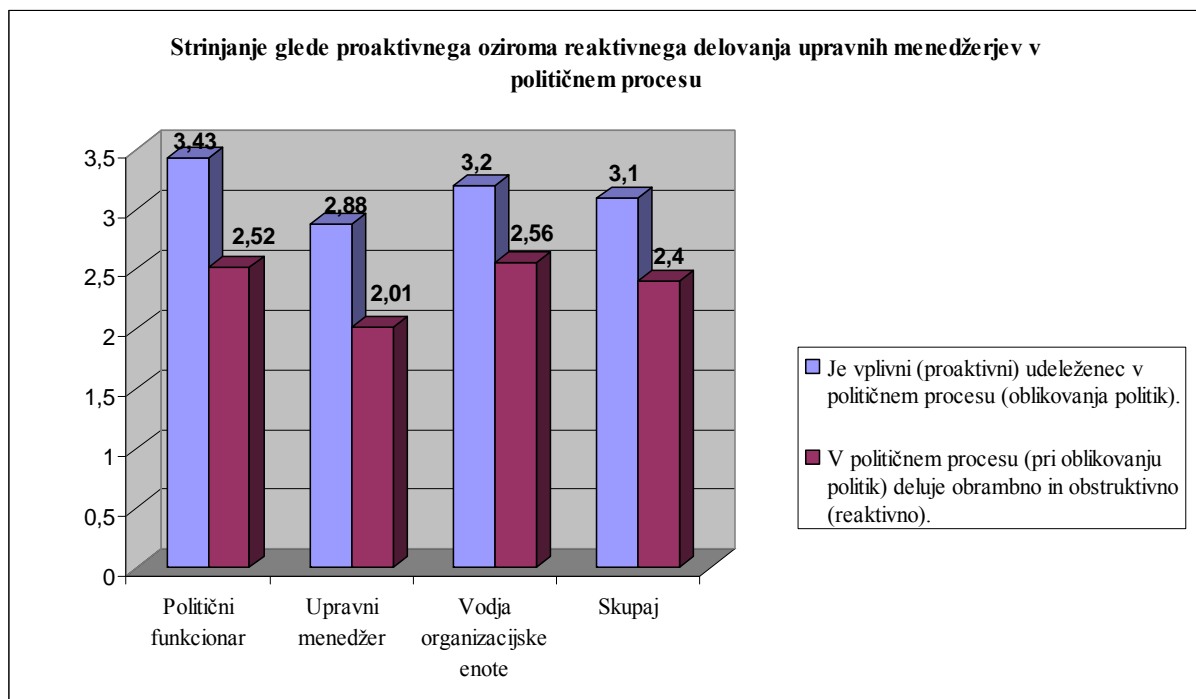
Pri tem preučevanju se opiramo na analizo Petersa (1988), ki je v svoji shemi predstavil vse štiri podobe po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu; hkrati pa je četrto podobo natančneje razdelal še na tri podskupine (IV.1, IV.2a in IV.2b), ki se med seboj razlikujejo glede na programatično izvrševanje in nivo politične tolerance. Glede na predhodna teoretična izhodišča predpostavljamo, da upravnih menedžerjev ne moremo uvrstiti med klasične birokrate oziroma javne uslužbence, saj že na podlagi zgoraj omenjenih ugotovitev lahko trdimo, da postajajo vse bolj proaktivni igralci v procesu oblikovanja politik.

²¹⁴ Ocenjevali so na lestvici od 1 do 5, kjer pomeni 1- sploh se ne strinjam in 5 - povsem se strinjam.

Ker smo predhodno trenutno vlogo slovenskih upravnih menedžerjev že uvrstili v četrto podobo po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu, nam v nadaljevanju ostaja odprto vprašanje, v kateri podtip po Petersu bi jih lahko nadalje uvrstili.

Peters (1988) v grobem ločuje med dvema skupinama, ki se razlikujeta na podlagi narave sodelovanja v politično-upravnih odnosih, kjer razlikujemo med obrambnim (IV.1) in proaktivnim sodelovanjem (IV.2).

Graf 11.10: Narava sodelovanja upravnih menedžerjev v politično-upravnih odnosih



Podatki iz grafa 11.10 kažejo, da se večina anketirancev ne glede na skupino, ki ji pripadajo, strinja, da so upravni menedžerji proaktivni udeleženci v političnem procesu. Proaktivna participacija pomeni, da so upravni menedžerji vplivni udeleženci v procesu oblikovanja politik, s svojimi nadrejenimi pa imajo vzpostavljen tudi poseben vzajemni odnos, pri čemer ne izključujejo povezanosti s političnimi temami, saj se zavedajo, da politični faktorji in preference ne smejo biti izključeni iz njihovega posla.

Slednje lahko potrdimo tudi na osnovi empiričnih podatkov, kjer smo pri skupini upravnih menedžerjih ugotovili, da je njihovo delovanje na področju oblikovanja politik statistično značilno povezano z dejstvom, da so vplivni udeleženci v političnem procesu ($r=0,54$, $p<0,001$). Podobno smo tudi pri skupini vodij organizacijskih enot ugotovili statistično značilno korelacijo, ki znaša 24,8 % ($p<0,001$). Le pri skupini političnih funkcionarjev so

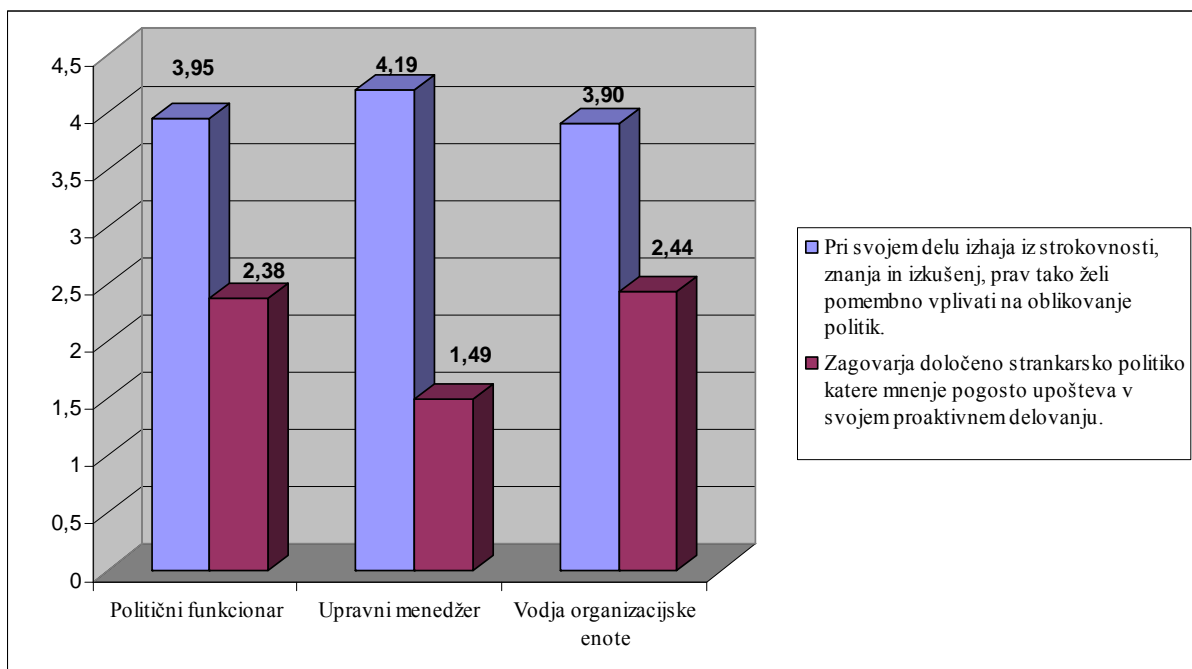
nam rezultati pokazali statistično neznačilno korelacijo ($p > 0,05$), vendar moramo biti pri tej interpretaciji podatkov nekoliko previdni, saj gre za precej majhno populacijo ($N=25$).

Še dodatno potrditev, da so upravni menedžerji vključeni v politični proces, nam prikazuje statistično značilna korelacija ($p < 0,01$), v kateri se 33 % upravnih menedžerjev, ki trdijo, da so vplivni udeleženci v političnem procesu, prav tako strinja, da pri svojem delu pogosto posreduje med različnimi interesi in rešujejo politične spore. Statistično značilni korelaciji pa je mogoče opaziti tudi v skupini političnih funkcionarjev (43,8 %, $p < 0,05$) in skupini vodij organizacijskih enot (21,4 %; $p < 0,05$).

Vse tri preučevane skupine so si torej enotne, da so upravni menedžerji aktivni oziroma vplivni udeleženci v procesu oblikovanja politik ter da njihova pomoč pri oblikovanju politik ni sporna.²¹⁵

Peters pri proaktivnem delovanju ločuje tudi med dvema skupinama upravnih menedžerjev, in sicer med tistimi, ki so si strankarsko zaupanje pridobili na podlagi izkušenj in strokovnega znanja (IV.2a) ter tistimi, ki vneto zagovarjajo strankarsko politiko, katere mnenje nato pogosto upoštevajo tudi v svojem proaktivnem delovanju (IV.2b) (glej graf 11.11).

Graf 11.11: Način proaktivnega delovanja upravnih menedžerjev



Glede načina proaktivnega delovanja so si bile vse tri anketirane skupine popolnoma enotne s trditvijo, da upravni menedžerji pri svojem delu izhajajo iz strokovnosti, znanja in izkušenj in

²¹⁵ S trditvijo »Pomoč pri oblikovanju politik s strani upravnih menedžerjev se mi ne zdi sporna« se strinja 71 % političnih funkcionarjev, 58 % upravnih menedžerjev in 55 % vodij organizacijskih enot.

se ne osredotočajo na zagovarjanje določene strankarske politike, katere mnenje bi morali v svojem proaktivnem delovanju tudi upoštevati.

Glede na Petersovo klasifikacijo lahko vlogo upravnih menedžerjev opredelimo v skupino IV.2a (glej tabelo 11.20), kjer glede na programatično izvrševanje ni nikakršne dileme o njihovem proaktivnem vplivanju.

Nekoliko več težav imamo pri umestitvi skupine glede na politično toleranco. V primeru, da je le-ta nizka, upravne menedžerje uvrščamo med tehnokrate, v nasprotnem primeru pa med politične birokrate. Glede na to, da se anketiranci v večji meri strinjajo s trditvijo, da upravni menedžerji pri svojem delu izhajajo iz strokovnosti, znanja in izkušenj in da ne zagovarjajo določene strankarske politike, upravne menedžerje vseeno laže uvrstimo med tehnokrate.

Tabela 11.20: Umestitev vloge upravnih menedžerjev v procesu oblikovanja politik

	UMESTITEV VLOGE SLOVENSКИH UPRAVNIH MENEDŽERJEV													
Prva podoba (politika/administracija)	<input checked="" type="checkbox"/>													
Druga podoba (dejstva/interesi)	<input checked="" type="checkbox"/>													
Tretja podoba (energija/ravnotežje)	<input checked="" type="checkbox"/>													
Četrta podoba (čisti hibrid)	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Programatično izvrševanje</th> <th colspan="2">Politična toleranca</th> </tr> <tr> <th>visoka</th> <th>nizka</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Visoko (proaktivno) vplivanje</td> <td>Politični birokrati, uradniki IV.2b</td> <td>Tehnokrati IV.2a</td> </tr> <tr> <td>Nizko (reaktivno) odzivanje</td> <td>Tradicionalni birokrati (IV.1)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <input checked="" type="checkbox"/>			Programatično izvrševanje	Politična toleranca		visoka	nizka	Visoko (proaktivno) vplivanje	Politični birokrati, uradniki IV.2b	Tehnokrati IV.2a	Nizko (reaktivno) odzivanje	Tradicionalni birokrati (IV.1)	
Programatično izvrševanje	Politična toleranca													
	visoka	nizka												
Visoko (proaktivno) vplivanje	Politični birokrati, uradniki IV.2b	Tehnokrati IV.2a												
Nizko (reaktivno) odzivanje	Tradicionalni birokrati (IV.1)													

Poleg štirih podob, ki so jih izdelali Aberbach, Rockman in Putnam, smo v teoretskem delu predstavili tudi Svarove modele. Modeli odnosov med omenjenimi avtorji so v nekaterih značilnostih primerljivi, zato bomo na podlagi šestih različnih kriterijev (glej tabelo 11.22) slovenski politično-upravni sistem poskušali umestiti v enega izmed obeh preučevanih modelov.

Upravne menedžerje in politične funkcionarje smo v naši raziskavi prosili, da izrazijo strinjanje²¹⁶ s spodaj predstavljenimi trditvami (glej tabelo 11.21). Večjih odstopanj med obema skupinama ni bilo mogoče zaslediti, saj sta obe izkazali precejšnje strinjanje z vsemi naštetimi trditvami.

Predvsem je potrebno poudariti zanimivo dejstvo, da sta obe skupini najmanjše strinjanje izrazili pri trditvi, da upravni menedžerji v procesu oblikovanja politik prevzemajo le svetovalno vlogo. To nas napeljuje k ugotovitvi, da je njihova vloga v procesu oblikovanja politik precej bolj aktivna, saj ne vključuje zgolj svetovanja, ampak tudi aktivno oblikovanje politik.

Tabela 11.21: Preverjanje izpolnjevanja značilnosti modela prekrivajočih se vlog in podobe čistega hibrida

STRINJANJE S TRDITVAMI	POLITIČNI FUNKCIONAR		UPRAVNI MENEDŽER		SKUPAJ	
	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon
Upravni menedžerji in politični funkcionarji opravljajo različne, a prekrivajoče se vloge.	3,5	1,1	3,7	0,7	3,6	0,8
Med političnimi funkcionarji in upravnimi menedžerji obstaja vzajemni odnos.	3,9	0,8	3,5	0,8	3,6	0,8
Upravni menedžerji so vključeni v oblikovanje politik, politični funkcionarji pa sodelujejo pri izvajanju politik.	3,4	1,0	3,4	0,9	3,4	0,9
V procesu oblikovanja politik upravni menedžerji prevzemajo zgolj svetovalno vlogo.	3,0	0,9	3,2	1,1	3,1	1,0
Upravni menedžerji v precejšnji meri vplivajo na oblikovanje politik.	3,1	1,0	3,5	0,7	3,3	0,9

Glede na pridobljene podatke se preučevana modela razlikujeta predvsem v dveh značilnostih, in sicer naravi upravnih norm ter stopnji vpliva upravnih menedžerjev na oblikovanje politik (glej tabela 11.22). Glede narave upravnih norm gre pri modelu prekrivajočih se vlog za poudarjanje močne zavezanosti k nevtralnosti in odgovornosti do politike ter javnosti, medtem ko je pri podobi čistega hibrida poudarek na nevtralnosti javnih uslužbencev precej manjši.

²¹⁶ Ocenjevali so na lestvici od 1 do 5, kjer pomeni 1- sploh se ne strinjam in 5 - povsem se strinjam

Prvi kriterij, ki nam pomaga pri opredelitvi nevtralnosti, je članstvo upravnih menedžerjev v političnih strankah. Glede na to, da je le 15 % upravnih menedžerjev tudi članov politične stranke, lahko govorimo o visoki nevtralnosti upravnih menedžerjev. Prav tako tudi normativna akta, natančneje Zakon o državni upravi (3.člen) in ZJU (28.člen) zapovedujeta, da mora uprava in s tem vsi javni uslužbenci (kamor sodijo tudi upravni menedžerji) svoje delo opravljati po pravilih stroke ter biti politično nevtralni, hkrati pa morajo pri svojem delu ravnati nepristransko. Da upravni menedžerji spoštujejo načelo nevtralnosti in odgovornosti do politike, kažejo tudi podatki iz analize, kjer se je kar 89 % upravnih menedžerjev strinjalo, da pri svojem delu izhajajo le iz strokovnosti, znanja in izkušenj. Ravno nasprotno pa so odgovorili na vprašanje, ali zagovarjajo določeno strankarsko politiko, saj se je s slednjim strinjal le en odstotek vprašanih.

Tabela 11.22: Primerjalna tabela med modelom prekrivajočih se vlog in podobo čistega hibrida

	Model prekrivajočih se vlog	Podoba čisti hibrid
Stopnja hierarhije PF in UM	Vzajemen vpliv <input checked="" type="checkbox"/>	Vzajemen vpliv <input checked="" type="checkbox"/>
Obseg ločevanja sfer	Vsaka skupina je vključena v vlogo druge <input checked="" type="checkbox"/>	Vsaka skupina je vključena v vlogo druge <input checked="" type="checkbox"/>
Narava upravnih norm	Zavezanost k nevtralnosti in odgovornosti do politike ter javnosti <input checked="" type="checkbox"/>	Manjši poudarek na nevtralnosti javnih uslužbencev <input checked="" type="checkbox"/>
Vloga in prispevek pri oblikovanju politik	Oboji sodelujejo pri oblikovanju politik <input checked="" type="checkbox"/>	Oboji sodelujejo pri oblikovanju politik <input checked="" type="checkbox"/>
Vključenost UM v politiko	Zmerna do visoka kot pobudniki in tudi kot svetovalci <input checked="" type="checkbox"/>	Zmerna do visoka kot pobudniki in tudi kot svetovalci <input checked="" type="checkbox"/>
Stopnja vpliva UM na oblikovanje politik	Zmerna <input checked="" type="checkbox"/>	Visoka <input checked="" type="checkbox"/>

Vir: Prirejeno po Mouritzen in Svava (2002, 43).

Tudi pri značilnosti stopnje vpliva upravnih menedžerjev na oblikovanje politik smo v Sloveniji bližje modelu prekrivajočih se vlog kot pa podobi čistega hibrida, saj so stopnjo vpliva na oblikovanje politik upravni menedžerji na lestvici od 1 do 10 ocenili s 6,85. To

pomeni, da lahko vrednost uvrstimo med zmerno stopnjo vplivanja, primat visoke stopnje vplivanja namreč še vedno ostaja pri političnih funkcionarjih.

Čeprav se Svava (2006) strinja, da je najverjetnejši prisotni model politično-upravnih odnosov v večini demokratičnih držav model prekrivajočih se vlog, pa po drugi strani zagovarja t.i. supermodel oziroma komplementarni model, v katerem še vedno prevladujejo elementi modela prekrivajočih se vlog, vendar pa moramo do neke mere priznati tudi prisotne značilnosti modela ločenih vlog, modela odzivne administracije in modela avtonomne administracije.

Slednje pomeni, da model vsebuje razlikovanje med ključnimi akterji, kljub temu pa še vedno upošteva njihovo medsebojno povezanost in sodelovanje pri procesu oblikovanja politik, kjer pa še vedno obe skupini opravljata različne, a kljub temu prekrivajoče se vloge. Omenjeni supermodel komplementarnosti se kot najprimernejši (poleg četrte podobe) torej ponuja tudi za umestitev vloge slovenskih upravnih menedžerjev v procesu oblikovanja politik, saj z njim zajamemo vse značilnosti in naloge, ki jih opravljajo tako upravni menedžerji kakor tudi politični funkcionarji.

11.4.2 Menedžerska vloga upravnih menedžerjev

Upravni menedžerji se pri oblikovanju politik, kjer je v ospredju reševanje strokovnih in tehničnih vprašanj, pogosto opirajo na svoje sodelavce, kar pa ne velja za njihovo najpomembnejšo menedžersko vlogo, ki vključuje naloge odločanja, organiziranja, vodenja in nadziranja, ki je v njihovi izključni pristojnosti. Kot posledica vala modernizacije javnega sektorja najvišji javni uslužbenci vse bolj prevzemajo vlogo menedžerja (Politt and Bouckaert 2004; Blaug et al 2006).

Menedžerska vloga postaja vse bolj pomembna in ključna (Hondenghem 2002), saj se upravni menedžerji dnevno soočajo z vodenjem svojega direktorata, vladne službe oziroma organa v sestavi ministrstva, za katerega tudi sami priznavajo, da mu namenijo največ svojega delovnega časa - v vodenje je sicer vključeno načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadziranje dela v posamezni enoti. Vodenje se pri upravnih menedžerjih izpostavlja kot ključna kompetenca, saj morajo biti sposobni upravljati in voditi tako človeške kakor tudi finančne vire ter procese, hkrati pa doseči zastavljene cilje organizacije. Pri tem lahko govorimo o širši vlogi vodenja oziroma o menedžerski vlogi.

Že prej smo predstavili dileme glede uporabe in razlikovanja med terminoma menedžment in vodenje. Glede na naravo dela lahko za uradnike na položaju z omejenim mandatom zaključimo, da opravljajo naloge menedžerja, v katere so vključene predvsem širše naloge

uresničevanja ciljev organizacije, deloma pa tudi ožja naloga vodenja in vplivanja na posameznike in skupine v organizaciji.

Menedžerjeva vloga v širšem pomenu pomeni zagotovitev uresničevanja ciljev organizacije na podlagi učinkovitega planiranja, organiziranja, kadrovanja, vodenja, koordiniranja ter poročanja nadrejenim o opravljenem delu (Gulick in Urwick v Rus 1994, 943).

V nadaljevanju našega raziskovanja nas torej zanima predvsem podatek, v kolikšni meri upravni menedžerji dejansko opravljajo vlogo menedžerja (širši pomen vodenja) in v kolikšni meri vlogo vodje (ožji pomen vodenja) ter v katerih nalogah se razlikujejo od svojih podrejenih, tj. vodij organizacijskih enot.

Stare (2007) je razvil kompetenčni model vodenja v državni upravi, ki se lahko uporablja za vse ravni vodenja v državni upravi,²¹⁷ razlike pa se kažejo v intenzivnosti posamezne kompetence (slika 11.1). Predvidevamo namreč, da je delo vodij organizacijskih enot osredotočeno na ožje pojmovanje vodenja, kamor sodita predvsem vodenje in vplivanje na posameznike, medtem ko upravni menedžerji opravljajo naloge širšega vodenja, tj. vodenja večje organizacijske enote.

Slika 11.1: Kompetenčni model vodenja v državni upravi



Vir: Stare (2007, 7).

²¹⁷ Prva raven vodenja - politični funkcionarji (ministri), druga raven vodenja - upravni menedžerji in tretja raven vodenja - vodje organizacijskih enot.

Kompetenčni model vodenja v državni upravi sestavlja sedem ključnih kompetenc:

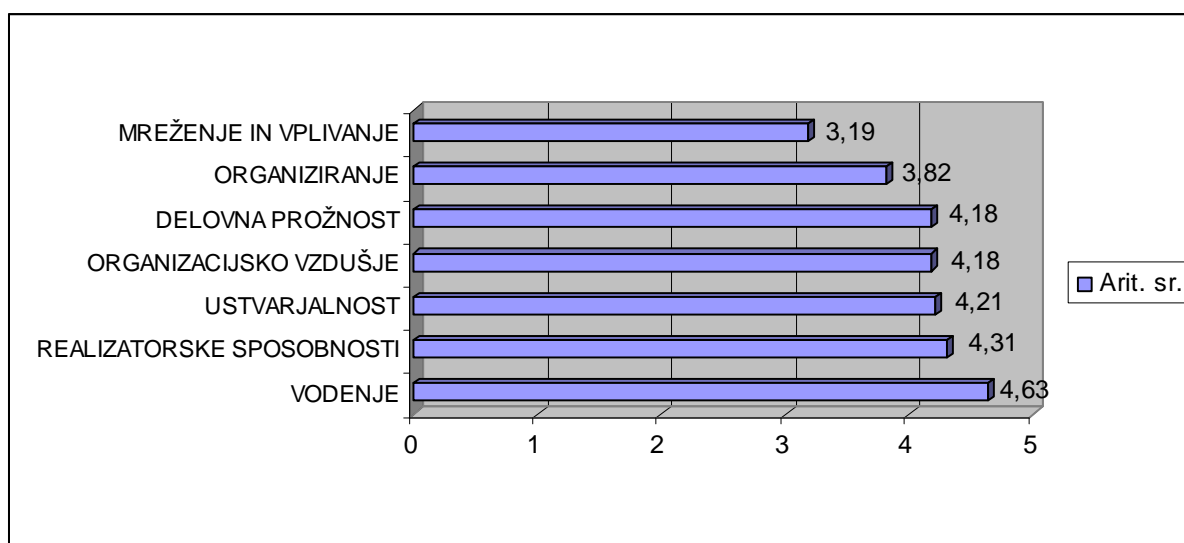
1. *DELOVNA PROŽNOST* predstavlja hitro prilagoditev konkretni problemski situaciji, hkrati pa vključuje obvladovanje področja dela, učinkovito izrabo virov, ki so trenutno na voljo za kakovostno izvedbo storitev ter obvladovanje komuniciranja in stresnih situacij.
2. *USTVARJALNOST* se kaže v iznajdljivosti in prilagodljivosti novim situacijam, iniciativnemu reševanju problemov, spodbujanju prenosa dobrih praks v svoje delo ter vzpodbujanju projektne, timskega in interdisciplinarnega dela. Poleg naštetega vsebuje tudi sposobnost predvidevanja sprememb, dogodkov in posledic odločitev na delovanje državne uprave; konceptualno načrtovanje, odprtost za novosti, tolerantnost do mnenj drugih in interes za stalno racionalizacijo delovnega procesa.
3. *VODENJE* se kaže kot vplivanje na ljudi, da bi dosegli dogovorjene cilje. Hkrati vodenje pomeni tudi sprejemanje odgovornosti v skladu s pooblastili pri odločanju, dogovarjanju in ravnanju. Vse odločitve morajo biti jasne in smiselne; poleg tega pa sodi sem še pravično ocenjevanje in nagrajevanje ter vzpostavljanje odnosov s sodelavci.
4. Pod *ORGANIZACIJSKO VZDUŠJE* uvrščamo obvladovanje veččin dela in ravnanja s sodelavci, osredotočenost na uspešno zadovoljevanje potreb strank, vživljanje v zahteve in želje stranke, vzpostavljanje medsebojnega zaupanja ter oblikovanje odnosov, ki vodijo v soodvisnost in vzajemnost, k spoštljivemu odnosu, graditvi dialoga in k oblikovanju pozitivnega vzdušja.
5. Stopnjo *ORGANIZIRANJA* lahko ocenimo na podlagi učinkovitosti dela in na osnovi poznavanja organiziranosti in sistema delovanja državne uprave. V državni upravi je namreč potrebno hitro, a premišljeno odločanje ter gospodarno ravnanje z vsemi razpoložljivimi viri.
6. *MREŽENJE IN VPLIVANJE* vsebuje vzpostavitev vezi z osebami in omrežji, ki imajo vpliv na ključne odločitve, pridobivanje informacij, obvladovanje odnosov z javnostmi in mediji ter nastopanje pred občinstvom, široko razgledanost in sledenje aktualnim novostim.
7. *REALIZATORSKE SPOSOBNOSTI* pa izkazujejo stopnjo usmerjenosti k doseganju ciljev, pri kateri je izpostavljena predvsem zmožnost transformacije strategij v jasne, smiselne (uresničljive) in operativne cilje; vztrajanje pri premagovanju ovir in zmožnost uveljavljanja lastnih idej (Stare 2007, 8–10).

V nadaljevanju sledi analiza kompetenc²¹⁸ na podlagi kompetenčnega modela vodenja, ki smo jih analizirali za drugo (upravni menedžerji) in tretjo raven vodenja (vodje organizacijskih enot), prav tako pa smo preverili, kateri so ključni poudarki posamezne skupine. Anketiranci so odgovarjali na vprašanje: »V kolikšni meri se vam navedene kompetence zdijo nujne za upravnega menedžerja.« Anketirani so ocenjevali navedene kompetence na lestvici od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se jim določena kompetenca zdi nepotrebna, 5 pa odločilna. Prve (politične) ravni vodenja nismo preučevali, saj nas v tem poglavju zanima predvsem primerjava med upravnimi menedžerji in vodji organizacijskih enot, ki se dnevno soočajo z vodenjem direktorats, služb oziroma njihovih organizacijskih enot.

Ker smo želeli ugotoviti, ali se vodstvene kompetence med upravnimi menedžerji in vodji organizacijskih enot med seboj bistveno razlikujejo, smo upravne menedžerje vprašali, v kolikšni meri se jim navedene kompetence zdijo pomembne za opravljanje njihovega dela (glej graf 11.12).

Glede na analizirane podatke so upravni menedžerji za ključno kompetenco, ki naj bi jo imeli, izbrali kompetenco vodenja, sledijo ji realizatorske sposobnosti, ustvarjalnost, organizacijsko vzdušje ter delovna prožnost. Najpomembnejše kompetence so izražene na vrednostih med 4,18 in 4,63. Med najmanj pomembni pa so uvrstili organiziranje ter mreženje in vplivanje.

Graf 11.12: Samoocenjevanje odločilnosti posameznih kompetenc za opravljanje dela upravnih menedžerjev



²¹⁸ Kompetence so tiste vrednote, hotenja, osebnostne lastnosti, sposobnosti, veščine, ravnanja, znanje idr., ki jih mora imeti in uveljavljati posameznik za učinkovito in uspešno opravljanje svojega dela (Stare 2007).

Podobni vprašanji smo zastavili tudi vodjem organizacijskih enot, ki so najprej ocenili, v kolikšni meri se jim navedene kompetence zdijo nujne za opravljanje njihovega dela, nato pa so mnenje podali tudi glede kompetenc, ki naj bi jih imeli upravni menedžerji. Za lažjo primerjavo smo podatke združili v enotno tabelo (tabela 11.23).

Vodje organizacijskih enot so za najpomembnejše kompetence, ki naj bi jih imeli sami, določili vodenje (4,36), organizacijsko vzdušje (4,26), delovno prožnost (4,22), realizatorske sposobnosti (4,12), ustvarjalnost (4,05) in organiziranje (4,02). Podobno kot upravni menedžerji so tudi vodje organizacijskih enot kot najmanj pomembno kompetenco izbrali mreženje in vplivanje (2,96).

Tabela 11.23: Kompetenčni profil druge in tretje ravni vodenja po mnenju vodij organizacijskih enot

MNENJE VODIJ ORGANIZACIJSKIH ENOT	UPRAVNI MENEDŽER (DRUGA RAVEN VODENJA)		VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE (TRETJA RAVEN VODENJA)	
	Arti. sr.	Std. odklon	Arti. sr.	Std. odklon
DELOVNA PROŽNOST	4,10	0,73	4,22	0,71
USTVARJALNOST	4,03	0,66	4,05	0,71
VODENJE	4,54	0,56	4,36	0,66
ORGANIZACIJSKO VZDUŠJE	4,19	0,69	4,26	0,66
ORGANIZIRANJE	3,80	0,79	4,02	0,70
MREŽENJE IN VPLIVANJE	3,27	0,95	2,96	0,92
REALIZATORSKE SPOSOBNOSTI	4,29	0,66	4,12	0,76
Valid N	131		129	

Glede na prikazane podatke (tabela 11.23) vodje organizacijskih enot obema skupinama kot ključno kompetenco pripisujeta vodenje. Za drugo najpomembnejšo kompetenco pri upravnih menedžerjih so označili realizatorske sposobnosti, ki pa so jih za svojo skupino po pomembnosti uvrstili šele na četrto mesto. Pri tem se jasno kaže, da so upravni menedžerji v primerjavi z vodji organizacijskih enot v večji meri zadolženi za uresničevanje interesov, ki se kaže skozi posedovanje kompetence realizatorskih sposobnosti. Kot drugo najpomembnejšo lastnost so vodje organizacijskih enot pri svoji skupini označili obvladovanje večšin dela in ravnanja s sodelavci oziroma vzpostavljanje organizacijskega vzdušja, kar kaže na to, da so v primerjavi z upravnimi menedžerji v večji meri vključeni v povezovanje in učinkovito delovanje kadrovskih virov. Prav tako so ocenili, da je kompetenca delovne prožnosti, ki predstavlja hitro prilagajanje trenutnim problemskim situacijam nekoliko pomembnejša pri

njihovi skupini kot pa pri skupini upravnih menedžerjev. Preostale tri kompetence (ustvarjalnost, organiziranje ter mreženje in vplivanje) pa so vodje organizacijskih enot za obe skupini rangirali popolnoma enako, kljub temu pa je mogoče razbrati, da sta ustvarjalnost in organiziranje (glede na aritmetično sredino) nekoliko pomembnejši za njihovo skupino, medtem ko za kompetenco sposobnosti mreženja in vplivanja menijo, da je pomembnejša za skupino upravnih menedžerjev.

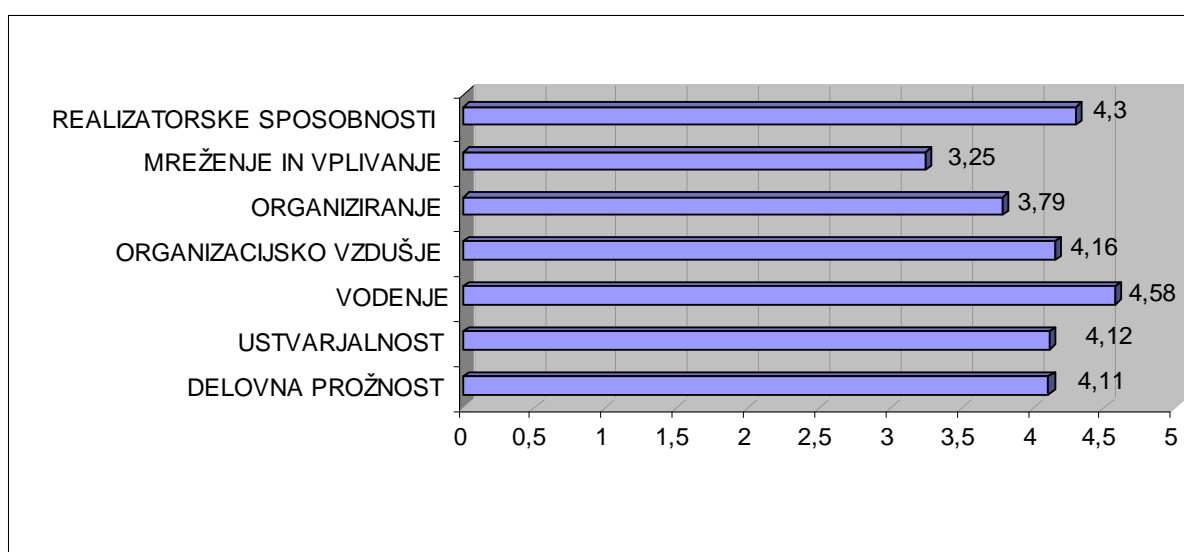
Iz omenjene analize je mogoče sklepati, da se morajo po mnenju vodij organizacijskih enot upravni menedžerji bolj kot s kadrovanjem z ljudmi in organiziranjem dela znotraj oddelkov ukvarjati s celotnim vodenjem posamezne organizacije in z uresničevanjem zastavljenih ciljev. Ne nazadnje pa je zanje pomembna tudi zadnja rangirana kompetenca sposobnost mreženja in vplivanja, saj vključuje vzpostavljanje vezi z osebami, ki imajo vpliv na ključne odločitve; pri čemer so mišljeni predvsem politični funkcionarji, ki so upravnim menedžerjem neposredno nadrejeni in imajo precejšen vpliv na ključne odločitve.

Tabela 11.24: Ocena odločilnosti posameznih kompetenc za opravljanje dela upravnih menedžerjev, glede na skupino anketirancev

	POLITIČNI FUNKCIONAR		UPRAVNI MENEŽER		VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE		SKUPAJ	
	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon
DELOVNA PROŽNOST	3,95	0,67	4,18	0,65	4,1	0,73	4,11	0,7
USTVARJALNOST	4,38	0,50	4,21	0,69	4,03	0,66	4,12	0,66
VODENJE	4,67	0,48	4,63	0,51	4,54	0,56	4,58	0,54
ORGANIZACIJSKO VZDUŠJE	3,86	0,73	4,18	0,64	4,19	0,69	4,16	0,68
ORGANIZIRANJE	3,67	0,48	3,82	0,74	3,8	0,79	3,79	0,75
MREŽENJE IN VPLIVANJE	3,24	0,83	3,19	0,94	3,27	0,95	3,25	0,94
REALIZATORSKE SPOSOBNOSTI	4,38	0,67	4,31	0,64	4,29	0,66	4,3	0,66
Valid N	26		75		131		232	

Če na koncu pogledamo še skupno oceno odločilnosti posameznih kompetenc za opravljanje dela upravnih menedžerjev (glej tabelo 11.24), lahko ocenimo, da kompetenčni profil vodenja za drugo raven vodenja izkazuje relativno visoke zahteve pri vseh kompetencah, z izjemo kompetence mreženja in vplivanja, ki se glede na povprečje zdi anketirancem med vsemi kompetencami najmanj pomembna. Pri ostalih kompetencah je profil izražen na vrednostih med 3,79 in 4,58; najbolj izpostavljeni kompetenci sta tu vodenje (4,58) in realizatorske sposobnosti (4,3) (glej graf 11.13), ki sta po mnenju anketirancev ključni za drugo raven vodenja oziroma za visoke javne uslužbence, v našem primeru upravne menedžerje.

Graf 11.13: Kompetenčni profil druge ravni vodenja (povprečje vseh treh anketiranih skupin)



V naslednjem koraku smo želeli ugotoviti, kako upravni menedžerji dojemajo svojo lastno vlogo in kako na njihovo vlogo gledajo njihovi nadrejeni (politični funkcionarji) in kako podrejeni (vodje organizacijskih enot). Pred tem pa smo anketirance iz vseh treh skupin prosili, da iz seznama značilnosti²¹⁹ označijo šest tistih, ki se jim zdijo najpomembnejše za opravljanje dela političnih funkcionarjev, upravnih menedžerjev in vodij organizacijskih enot. Za skupino upravnih menedžerjev so si bile vse tri skupine enotne (glej tabelo 11.25), saj so kot najpomembnejšo značilnost izbrale organizacijske in vodilne sposobnosti. Rangiranje ostalih značilnosti pa se med različnimi skupinami razlikuje. Medtem ko so upravni menedžerji kot drugo in tretjo najpomembnejšo značilnost izbrali 'sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave' ter 'osebne lastnosti in vest', so politični funkcionarji na drugo mesto postavili značilnost 'intelektualne sposobnosti' in na tretje 'osebne lastnosti in vest'. Vodje organizacijskih enot so prav tako kot politični funkcionarji kot drugo najpomembnejšo

²¹⁹ Za ocenjevanje zaželenih značilnosti za vlogo upravnih menedžerjev smo uporabili dvanajst značilnosti, ki so jih za potrebe svoje raziskave opredelili Aberbach, Putnam in Rockman (1981, 102–103).

značilnost upravnih menedžerjev izbrali 'intelektualne sposobnosti', kot tretjo pa 'sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave'.

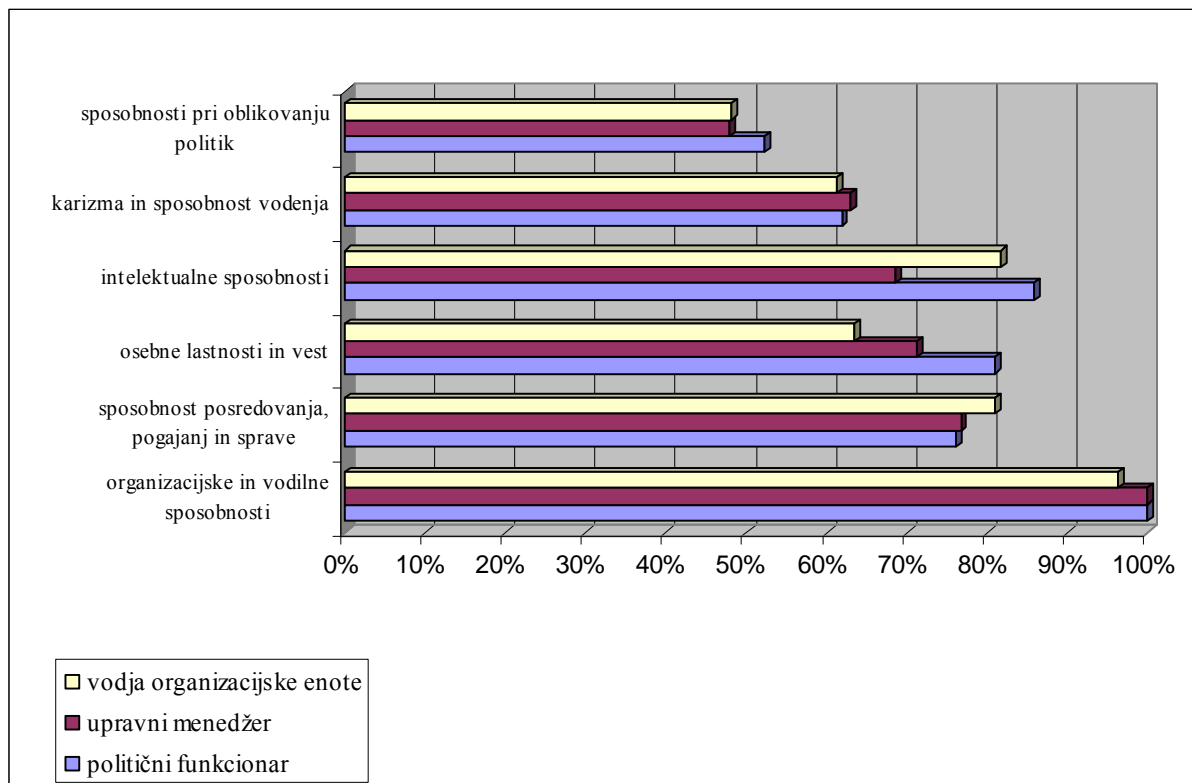
Tabela 11.25: Značilnosti za delo upravnih menedžerjev (v %)

ZNAČILNOSTI ZA DELO UPRAVNIH MENEDŽERJEV	POLITIČNI FUNKCIONAR	UPRAVNI MENEDŽER	VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE	SKUPAJ
organizacijske in vodilne sposobnosti	100,0	100,0	96,4	97,8
sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	76,2	76,7	81,0	79,2
osebne lastnosti in vest	81,0	71,2	63,5	67,5
intelektualne sposobnosti	85,7	68,5	81,8	77,9
karizma in sposobnost vodenja	61,9	63,0	61,3	61,9
sposobnosti pri oblikovanju politik	52,4	47,9	48,2	48,5
nevtravno izvajanje zakonov	28,6	42,5	42,3	41,1
dovzetnost in sposobnost predstavljanja	33,3	38,4	32,8	34,6
svetovanje nadrejenim	14,0	24,7	29,9	26,8
družabnost in osebni odnosi	23,8	21,9	13,1	16,9
tehnične sposobnosti	23,8	12,3	15,3	15,2
ideološka obveza in posredovanje	0,0	0,0	1,5	0,9
N	21	73	137	231

Med najmanj pomembne značilnosti so vse tri skupine uvrstile 'ideološko obvezo in posredovanje', kar gre pripisati dejstvu, da je še vedno prisotno prepričanje, da morajo najvišji javni uslužbenci oziroma v našem primeru upravni menedžerji delovati kar se da politično nevtravno. Zanimivo je tudi dejstvo, da politični funkcionarji kot ene izmed pomembnih značilnosti upravnih menedžerjev niso zaznali 'svetovanja nadrejenim'. Slednje gre očitno pripisati dejstvu, da imajo politični funkcionarji svoje osebne svetovalce, hkrati pa so jim na voljo tudi različni novoustanovljeni think-thanki. Upravni menedžerji imajo glede na podatke tako vse manjšo vlogo pri oblikovanju politik, kljub temu pa je njihov prispevek še vedno pomemben, saj so omenjeno vlogo vse tri skupine uvrstile med šest najpomembnejših značilnosti, ki naj bi jih imeli upravni menedžerji.

Vse skupine so na dno pomembnih značilnosti, ki naj bi jih imeli upravni menedžerji, uvrstile 'tehnične sposobnosti', kar je sicer nekoliko presenetljivo, hkrati pa tudi razumljivo, saj upravni menedžerji vse bolj izgubljajo prvotne značilnosti nekdanjih birokratov. Graf 11.14 prikazuje šest najpomembnejših značilnosti za delo upravnih menedžerjev, med katerimi prevladujejo t.i. 'menedžerske oziroma vodstvene značilnosti' z izjemo 'sposobnosti pri oblikovanju politik', ki se je uvrstila na konec seznama in ki bi jo že lahko (vsaj delno) uvrstili med politične značilnosti.

Graf 11.14: Opredelitev šestih najpomembnejših značilnosti za delo upravnih menedžerjev



Kot vidimo, anketiranci med šest najpomembnejših značilnosti za delo upravnih menedžerjev niso uvrstili 'ideoloških obvez in posredovanja', 'svetovanja nadrejenim' ter 'dovzetnosti in sposobnosti predstavljanja', ki bi jih lahko označili kot tipične politične značilnosti. Prav tako pa med ključne značilnosti niso uvrstili niti 'sposobnosti predstavljanja ter nevtralnega izvajanja zakonov' ter 'tehničnih sposobnosti', ki so bile ponavadi ključna značilnost birokratov. Obenem so to značilnosti, ki so značilne predvsem za prvo in drugo podobo odnosov med politiko in upravo (Aberbach, Putnam in Rockman 1981), za kateri pa smo že predhodno ugotovili, da ne predstavljata tipičnega odnosa med političnimi funkcionarji in upravnimi menedžerji.

Politične funkcionarje in upravne menedžerje smo nato prosili, da opredelijo tudi šest najpomembnejših značilnosti političnih funkcionarjev (glej tabelo 11.26).

Politični funkcionarji so kot najpomembnejše značilnosti za svoje delo izbrali 'karizmo in sposobnost vodenja', 'intelektualne sposobnosti' in 'sposobnosti pri oblikovanju politik'.

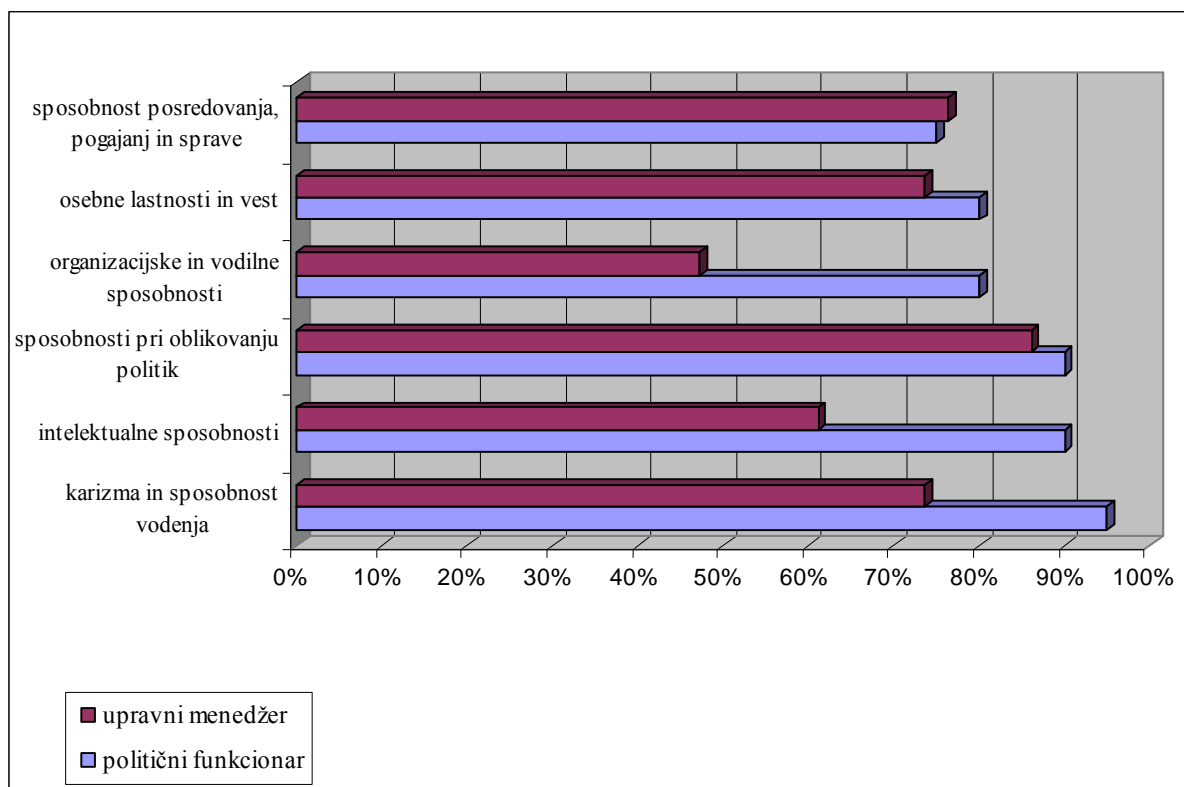
Mnenje upravnih menedžerjev o značilnostih dela političnih funkcionarjev pa se nekoliko razlikuje. Kot najpomembnejšo značilnost vidijo 'sposobnost pri oblikovanju politik', 'sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave'; tretje mesto pa si delita značilnosti 'karizma in sposobnost vodenja' ter 'osebne lastnosti in vest'.

Če pogledamo skupno mnenje političnih funkcionarjev in upravnih menedžerjev glede ključnih značilnosti političnih funkcionarjev, vidimo (glej tabelo 11.26 in graf 11.15), da so izbrali značilnosti, ki so nedvomno povezane s političnim delovanjem, med najpomembnejše tri značilnosti so namreč uvrstili 'sposobnosti pri oblikovanju politik', 'karizmo in sposobnost vodenja' ter 'sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave'.

Tabela 11.26: Najpomembnejše značilnosti za delo političnih funkcionarjev (v %)

ZNAČILNOSTI ZA DELO POLITIČNIH FUNKCIONARJEV	POLITIČNI FUNKCIONAR	UPRAVNI MENEDŽER	SKUPAJ
karizma in sposobnost vodenja	95,0	73,6	78,3
intelektualne sposobnosti	90,0	61,1	67,4
sposobnosti pri oblikovanju politik	90,0	86,1	87,0
organizacijske in vodilne sposobnosti	80,0	47,2	54,3
osebne lastnosti in vest	80,0	73,6	75,0
sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	75,0	76,4	76,1
dovzetnost in sposobnost predstavljanja	55,0	51,4	52,2
družabnost in osebni odnosi	10,0	20,8	18,5
ideološka obveza in posredovanje	10,0	27,8	23,9
tehnične sposobnosti	5,0	4,2	4,3
N	20	72	92

Graf 11.15: Opredelitev šestih najpomembnejših značilnost za delo političnih funkcionarjev



Prav tako smo tudi za vodje organizacijskih enot želeli izvedeti, katere so njihove najpomembnejše značilnosti po mnenju njih samih ter po mnenju njihovih nadrejenih, tj.

upravnih menedžerjev. Glede na podatke (tabela 11.27) so si bili oboji pri rangiranju značilnosti zelo enotni, saj so vsi kot prvo najpomembnejšo značilnost izpostavili 'organizacijske in vodilne sposobnosti', kot drugo 'intelektualne sposobnosti' in kot tretjo 'osebne lastnosti in vest'.

Glede na skupno mnenje upravnih menedžerjev in vodij organizacijskih enot (glej graf 11.16) tako med šestimi najpomembnejšimi značilnostmi prevladujejo predvsem birokratske (nevtravno izvajanje zakonov, svetovanje nadrejenim, osebne lastnosti in vest, intelektualne sposobnosti) in vodstvene značilnosti (organizacijske in vodilne sposobnosti).

Tabela 11.27: Najpomembnejše značilnosti za delo vodij organizacijskih enot (v %)

ZNAČILNOSTI ZA DELO VODIJ ORGANIZACIJSKIH ENOT	UPRAVNI MENEĐŽER	VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE	SKUPAJ
organizacijske in vodilne sposobnosti	87,3	94,8	92,2
intelektualne sposobnosti	69,0	79,1	75,6
osebne lastnosti in vest	69,0	63,4	65,4
sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	53,5	59,7	57,
svetovanje nadrejenim	52,1	53,7	53,2
nevtralno izvajanje zakonov	49,3	42,5	44,9
karizma in sposobnost vodenja	31,0	38,1	35,6
dovzetnost in sposobnost predstavljanja	32,4	35,8	34,6
tehnične sposobnosti	43,7	35,1	38,0
sposobnosti pri oblikovanju politik	39,4	32,1	34,6
družabnost in osebni odnosi	21,1	22,4	22,0
ideološka obveza in posredovanje	0,0	2,2	1,5
N	71	134	205

Graf 11.16: Šest najpomembnejših značilnosti za delo vodij organizacijskih enot

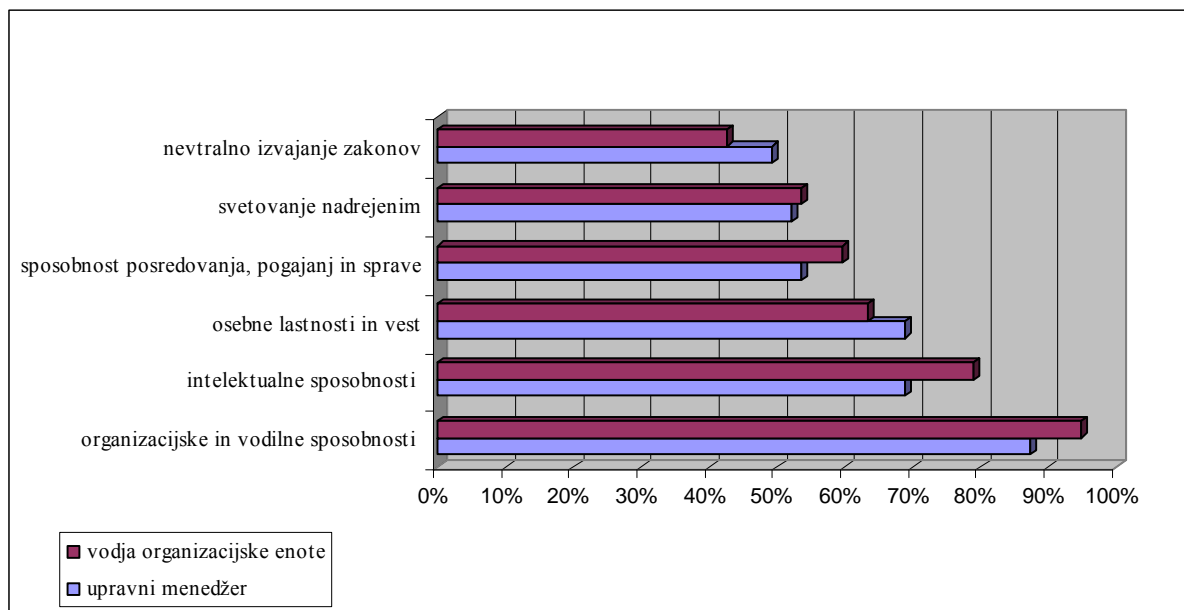


Tabela 11.28: Primerjava šestih najpomembnejših značilnosti vseh treh preučevanih skupin

	Politični funkcionar	Upravni menedžer	Vodja organizacijske enote
organizacijske in vodilne sposobnosti	X	X	X
intelektualne sposobnosti	X	X	X
osebne lastnosti in vest	X	X	X
sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	X	X	X
svetovanje nadrejenim			X
nevtravno izvajanje zakonov			X
karizma in sposobnost vodenja	X	X	
dovzetnost in sposobnost predstavljanja			
tehnične sposobnosti			
sposobnosti pri oblikovanju politik	X	X	
družabnost in osebni odnosi			
ideološka obveza in posredovanje			

Glede na podatke iz zgornje tabele (glej tabelo 11.28) lahko zaključimo, da so si značilnosti vseh treh ravni vodenja precej podobne, kljub temu pa se deloma tudi razlikujejo. Pri vseh treh ravneh vodenja so kot ključne značilnosti izpostavljene: 'organizacijske in vodilne sposobnosti', 'intelektualne sposobnosti', 'osebne lastnosti in vest' ter 'sposobnost pogajanj in sprave'. Preostali dve značilnosti sta tako pri upravnih menedžerjih kakor tudi političnih funkcionarjih enaki, in sicer 'karizma in sposobnost vodenja' ter 'sposobnost pri oblikovanju politik'. Vodje organizacijskih enot pa med šest najpomembnejših značilnosti prištevajo še značilnosti 'svetovanja nadrejenim' ter 'nevtralnega izvajanja zakonov'.

Glede na omenjeno rangiranje na podlagi značilnosti so upravni menedžerji po svojih značilnostih nekoliko bližje političnim funkcionarjem kot pa vodjem organizacijskih enot, kar nakazuje na prekrivanje njihovih vlog in značilnosti, ki kažejo prisotnost četrte podobe po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981).

11.4.3 Definiranje vloge upravnih menedžerjev

V nadaljevanju nas je zanimalo lastno dojetanje vloge upravnih menedžerjev ter kako na njihovo vlogo gledata preostali dve skupini akterjev. Aberbach, Putnam in Rockman so v svoji študiji politične funkcionarje in visoke javne uslužbence razvrstili v devet različnih skupin, ki odražajo njihovo različnost vlog, ki jih opravljajo v okviru svoje službe. To so: tehnik, zagovornik, posrednik, pospeševalec, strankarski človek, oblikovalec politik, upravitelj, legalist in ombudsman.

Omenjenim devetim vlogam smo na podlagi vse večjega poudarjanja vloge vodenja dodali še dve vlogi, in sicer vlogo vodje in vlogo menedžerja; skupaj smo torej preučevali 11 vlog (glej tabelo 11.29), na podlagi katerih smo poskušali opredeliti, kako svojo vlogo vidijo upravni menedžerji in kako njihovo vlogo dojemajo njihovi nadrejeni in podrejeni. Menedžerska reforma, ki je predstavila novi vlogi v omenjeni študiji, namreč še ni bila zastopana. V nadaljevanju nas torej ni zanimala vloga političnih funkcionarjev in vodij organizacijskih enot, ampak zgolj vloga upravnih menedžerjev.

Tabela 11.29: Pregled vlog, njihovih značilnosti in trditev, s katerimi smo merili posamezno vlogo

VLOGA	OPREDELITEV	TRDITEV
TEHNIK	Rešuje tehnične vidike problemov pri posameznih politikah in uporablja posebna, specializirana znanja.	Pri svojem delu v glavnem rešuje tehnične probleme in uporablja strokovno znanje.
ZAGOVORNIK	Bori se zoper predstavljanje interesov širokih družbenih skupin in razredov.	Pri svojem delu poskuša predstavljati oziroma se zavzema za interese širših družbenih skupin.
POSREDNIK	Posreduje med različnimi interesi in rešuje politične konflikte.	Pri svojem delu pogosto posreduje med različnimi interesi in rešuje politične spore.
POSPEŠEVALEC	Ščiti interese specifičnih klientelističnih skupin oziroma skupin volivcev.	Pri svojem delu ščiti in brani interese skupin volivcev in klientelističnih skupin.
STRANKARSKI ČLOVEK	Sodeluje pri strankarski politiki.	Pri svojem delu se osredotoča na strankarsko politiko.
OBLIKOVALEC POLITIK	Sodeluje pri procesu oblikovanja politik.	Njegovo delo vključuje tudi oblikovanje politik.
UPRAVITELJ	Vloga predstavljanja države.	Svoje delo vidi predvsem kot predstavljanje države, upravljanje.
LEGALIST	Osredotočen je na pravne procese oziroma pravne vidike posameznikovih obveznosti.	Pri svojem delu se osredotoča predvsem na pravne vidike.
OMBUDSMAN	Ukvarja se s posameznimi primeri zaščite in varovanja interesov posameznih volivcev oziroma klientov.	Pri svojem delu se ukvarja predvsem z zaščito interesov točno določenega področja oziroma skupine znotraj družbe.
VODJA	Vodi, usmerja in vpliva na posameznike in skupine v organizaciji.	Ključna naloga je usmerjanje in vodenje ljudi.
MENEDŽER	V njegovo pristojnost sodijo naloge odločanja, organiziranja, vodenja in nadziranja; v okviru katerih skrbi tako za človeške, materialne kakor tudi finančne vire ter procese in se trudi doseči zastavljene cilje organizacije.	V organizaciji skrbi za usklajevanje virov, tako človeških, materialnih kakor tudi finančnih. Skrbi za načrtovanje, organiziranje, nadzorovanje in vodenje dela ter vseh nalog in aktivnosti direktorata, urada, agencije...

Vir: Prirejeno po Aberbach, Putnam in Rockman (1981, 86-87); Haček (2009, 172).

Preučevanje odnosov med političnimi funkcionarji in upravnimi menedžerji ter njihovih vlog ima v teoriji javne uprave, kot smo že predstavili, bogato zgodovino, saj je bilo na omenjeno temo opravljenih že mnogo diskusij (Aberbach in drugi 1981; Riggs 1987; Wilson 1887; Frederickson in Smith 2003; Svava 1998, 1999, 2001, 2006; Svava in Brunet 2003; Overeem 2009; Haček 2005a, 2006, 2009; Demir in Nyhan 2008; Peters 2009).

Tradicionalni javnoupравни model predstavlja visokega javnega uslužbenca kot birokrata, strokovnjaka in izvrševalca političnih ukazov. To naj bi pomenilo, da politični funkcionarji še vedno izdajajo navodila, medtem ko so visoki javni uslužbenci odgovorni, da v političnem procesu zagotavljajo svoje nevtralne kompetence ter da odločitve z vrha prenesejo v konkretne rezultate (Wilson 1887, 210). Slednje je sicer držalo v zgodnjem razvoju javne uprave, zdaj pa visoki javni uslužbenci vse bolj prevzemajo tudi funkcijo menedžerja, ki se je razvila kot posledica vala modernizacije javnega sektorja ter s tem povezanega razvoja novih vlog, ki jih opravljajo uradniki (Osborne in Gaebler 1993; Politt in Bouckaert 2000).

Zaradi razvijajočih se novih vlog so bili tradicionalni normativni vidiki, ki so temeljili na nadvladi političnih funkcionarjev in na nevtralnosti in profesionalizmu birokratov, izzvani z novimi menedžerskimi vidiki. Te so obravnavali številni empirični pristopi, ki so se ukvarjali z načrtovanjem meje med politično in menedžersko sfero, za katero so naposled ugotovili, da je težko določljiva (Riggs 1987; Svava 1998, 1999, 2001, 2006; Svava in Brunet 2003; Frederickson in Smith 2003, 15–40), saj se vloge obeh akterjev medsebojno prekrivajo. Številni avtorji ugotavljajo, da je delitev med političnimi funkcionarji in uradniki nejasna in da so normativni modeli preveč poenostavljeni. Pomeni torej, da tako politični funkcionarji kot tudi visoki javni uslužbenci svoje naloge opravljajo preko različnih aktivnosti, ki se raztezajo od menedžmenta in uprave pa vse do politike (Frederickson in Smith 2003, 15-40; Riggs 1987; Svava 1998, 1999, 2001, 2006). Pogosto se zato namesto ideje dihotomije pojavlja ideja komplementarnosti, ki naj bi najbolje upodabljala kompleksen odnos, označen z razlikami in prekrivanjem, medsebojno odvisnostjo in vzajemnim vplivom.

Vsi skupaj, tako politični funkcionarji kot upravni menedžerji, namreč medsebojno sodelujejo v prizadevanju za zanesljivo vladanje, kar jih dela medsebojno odvisne, hkrati pa oboji sodelujejo pri javnih aktivnostih in interesih, ki imajo osnovo v njihovih različnih vidikih, kompetencah in vlogah (Mouritzen in Svava 2002). Kot opozarja Jacobsen, vloge visokih javnih uslužbencev, pa tudi političnih funkcionarjev še zdaleč niso fiksne, ampak so njihove dejanske značilnosti odvisne od kontekstualnih, organizacijskih in tudi posameznih faktorjev (Jacobsen 1996, 2006).

V luči preteklih študij, kjer se opiramo predvsem na študijo Aberbacha in ostalih (1981), želimo ugotoviti, ali in kako se uradniške ter politične vloge ločijo v realnosti in kako jih lahko predstavimo v luči reforme novega javnega menedžmenta. Novi javni menedžment namreč zagovarja dejstvo, da se morajo birokrati preoblikovati v menedžerje, hkrati jih vidi kot centralne igralce v procesu sprememb, predvsem pa poudarja njihovo učinkovitost in uspešnost (Hood 1991, 1995; Humphrey in drugi 1993). Za vlogo uradnikov kot menedžerjev se domneva, da se ukvarjajo z manj nevtrarno uporabo profesionalnih kompetenc in bolj z določitvijo in dosegom ciljev; prav tako pa tudi z učinkovitim menedžmentom finančnih in človeških virov. Na podlagi doktrine novega javnega menedžmenta, ki je zagovarjal geslo »Letting the managers manage«, je visokim javnim uslužbencem na menedžerskem področju dodeljena tudi nekoliko večja avtonomija s strani politične elite (Osborne in Gaebler, 1993). Demir (2009) tako vloge visokih javnih uslužbencev razdeli na politične (oblikovanje politik, določanje ciljev) in menedžerske (upravljanje s človeškimi viri in koordinacija organizacije), hkrati pa podpira Svarov model komplementarnosti, saj se zaveda, da je prepletanje vlog med visokimi javnimi uslužbenci ter političnimi funkcionarji neizbežno.

V nadaljevanju so na podlagi predpostavke, da se žarišča vlog medsebojno ne izključujejo, anketiranci v okviru empiričnega dela lahko poudarili več kot le eno vlogo. Pridobljeni empirični podatki, iz katerih smo želeli ugotoviti dožemanje lastne vloge upravnih menedžerjev in dožemanje vloge upravnega menedžerja s strani političnih funkcionarjev in vodij organizacijskih enot, nam kažejo precejšnjo skladnost (glej tabelo 11.30).

Prav vse tri skupine so soglasne, da upravni menedžerji v prvi vrsti opravljajo vlogo menedžerja in vodje. Rangiranje vlog, kot jih vidijo upravni menedžerji in vodje organizacijskih enot, je bilo namreč popolnoma usklajeno, medtem ko lahko za skupino političnih funkcionarjev trdimo, da na njihovo vlogo gledajo nekoliko drugače; kljub temu pa ne moremo trditi, da gre za pomembna odstopanja. Vodje organizacijskih enot in upravni menedžerji so kot tretjo najpomembnejšo vlogo izpostavili vlogo zagovornika, medtem ko so politični funkcionarji na tretje mesto postavili vlogo tehnika. Prav vse skupine pa se strinjajo, da sta najmanj značilni (in s tem tudi najmanj pomembni) vlogi upravnih menedžerjev vloga strankarskega človeka ter vloga ombudsmana.

Tabela 11.30: Rangiranje vlog upravnega menedžerja po posameznih skupinah

	Upravni menedžer	Vodja organizacijske enote	Politični funkcionar
MENEDŽER	1	1	1
VODJA	2	2	2
ZAGOVORNIK	3	3	4
UPRAVITELJ	4	4	6
OBLIKOVALEC POLITIK	5	5	5
TEHNIK	6	6	3
LEGALIST	7	7	7
POSPEŠEVALEC	8	8	9
POSREDNIK	9	9	8
OMBUDSMAN	10	10	10
STRANKARSKI ČLOVEK	11	11	11

Zgornje vloge generalno lahko razdelimo v tri ključne sklope aktivnosti, in sicer na politične, birokratske in na menedžerske, ki so dejansko tradicionalno konceptualizirane tudi že v sami literaturi javnega menedžmenta (Pollitt in Bouckaert 2004).

Uporabo tehničnih kompetenc, ki so jo teoretiki dolgo videli kot ključno značilnost birokrata, izrinjajo nove aktivnosti menedžerske narave (menedžer, vodja), ki se v skupini upravnih menedžerjev izkazujejo kot ključne. Rangiranje zagovornika, tehnika in legalista pred političnimi vlogami nam tudi (pospeševalec, strankarski človek, posrednik) odseva zavedanje akterjev, da morajo upravni menedžerji še vedno delati v korist javnega dobrega ter postopati po formalnih pravilih, kjer so še vedno v večji meri prisotne klasične birokratske in ne politične aktivnosti.

Zadnja skupina vlog (pospeševalec, posrednik, ombudsman in strankarski človek), ki so jo za skupino upravnih menedžerjev vse anketirane skupine ocenile kot najmanj pomembne, se nanaša na pridobivanje splošnega političnega konsenza. V izjemno heterogeni družbi, v kateri so prisotni različni interesi, so namreč nujno prisotna tudi strankarska pogajanja, ki se nemalokrat spremenijo v konfliktne situacije, ki jih je potrebno sporazumno rešiti. Pri tem naj bi v največji meri sodelovali politični funkcionarji, pri reševanju konfliktov pa naj bi jim deloma pomagali tudi upravni menedžerji.

To ponovno potrjuje ideji, da je najpomembnejša vloga upravnih menedžerjev, da ravnajo profesionalno in da se v čim večji meri pri svojem delu še vedno poskušajo izogibati strankarskim pritiskom in konfliktom. Glede na analizo vlog lahko rečemo, da so upravni menedžerji bližje skupini vodij organizacijskih enot (ostalim visokim javnim uslužbencem)

kot pa političnim funkcionarjem; glede na preučevane značilnosti, ki naj bi jih imeli, pa so (zanimivo) bliže političnim funkcionarjem in ne vodjem organizacijskih enot.

11.5 PRISOTNOST POLITIZACIJE V SISTEMU UPRAVNIH MENEDŽERJEV

V sistemu visokih javnih uslužbencev se politizacija najpogosteje pojavlja v obliki vmešavanja političnih funkcionarjev v imenovanja in delo visokih javnih uslužbencev, saj želijo vplivati na njihovo vedenje in delovanje (Meyer-Sahling in Veen 2012, 5). Postopki imenovanj zato predstavljajo primarni prostor nastanka politizacije (Campbell in Wilson 1995; Mulgan 1998; Hughes 2003). Zagotavljanje nevtralnosti javnih uslužbencev tako še vedno ostaja ena izmed prioritet in ključnih značilnosti slovenskega uslužbenskega sistema.

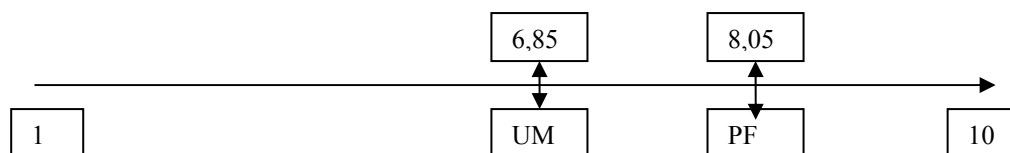
Ali lahko v Sloveniji govorimo o politični nevtralnosti ali ne, smo ugotavljali na podlagi odgovorov političnih funkcionarjev izvršilne veje oblasti, upravnih menedžerjev in vodij organizacijskih enot.

Uresničevanje ideje politične nevtralnosti uprave smo preverili preko naslednjih raziskovalnih trditev.

1. *»V procesu oblikovanja javnih politik je uveljavljena dihotomija politika/uprava. Pri tem ne mislimo na strogo pojmovanje dihotomije, ampak na dejstvo, da ima politika še vedno največjo moč v procesih oblikovanja politik.«*

Glede na pridobljene empirične podatke (glej sliko 11.2) imajo politični funkcionarji (PF) še vedno prevladujočo moč v procesu oblikovanja politik, kljub temu pa tudi upravni menedžerji (UM) ocenjujejo, da tudi oni prispevajo pomemben delež v procesu oblikovanja politik, a hkrati še vedno priznavajo premoč političnih funkcionarjev. Težko lahko torej govorimo o popolni politični nevtralnosti upravnih menedžerjev, saj so udeleženi v procesu oblikovanja politik, čeprav v manjši meri.

Slika 11.2: Opredelitev moči v procesu oblikovanja politik na lestvici od 1 do 10



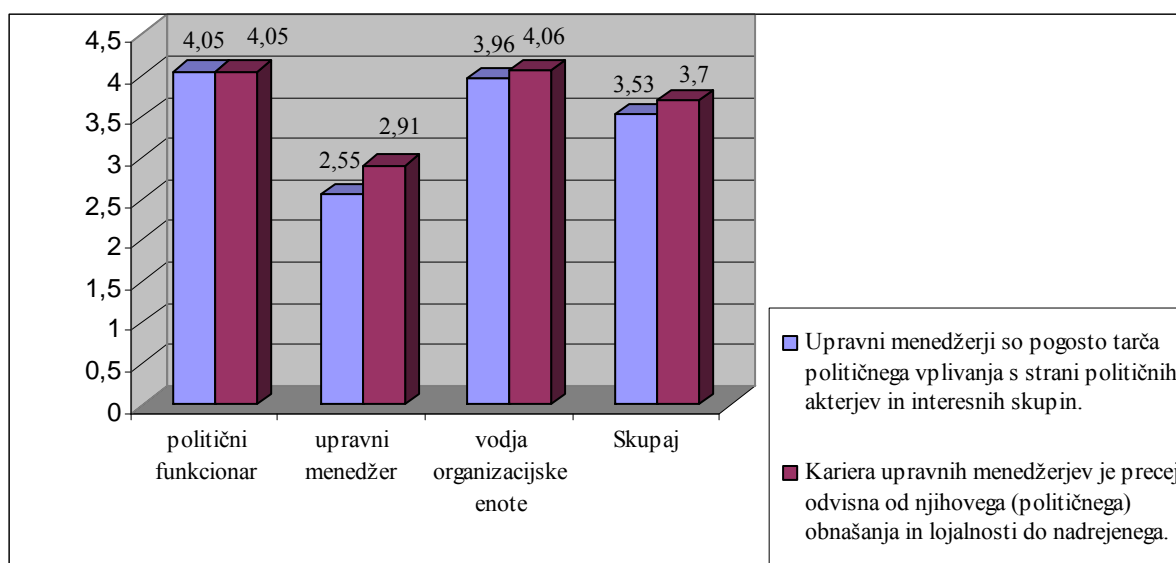
2. Sistem zaposlovanja upravnih menedžerjev temelji na merit sistemu.

Glede na analizo sistema zaposlovanja upravnih menedžerjev, ki zahteva razpis posebnega javnega natečaja, na katerem se na podlagi Standardov strokovne usposobljenosti in meril za izbiro izbere najbolj strokovnega kandidata, lahko trdimo, da je v slovenskem sistemu visokega uradništva mogoče govoriti o prevladujoči uporabi merit sistema. O prevladujoči uporabi govorimo predvsem zaradi dejstva, da ima končno besedo še vedno politični funkcionar, ki mora sicer upoštevati strokovne kompetence kandidata, vendar je končna odločitev o izbiri še vedno v njegovi pristojnosti, kar pa nakazuje na sledi spoils sistema.

3. Upravni menedžerji niso vpeti v politične, strankarske in interesne aktivnosti, hkrati pa se ne smejo ozirati na ideologijo in program vladajoče politične stranke oziroma koalicije.

Tudi s to trditvijo se lahko le deloma strinjamo, saj večina upravnih menedžerjev ni članov političnih strank, prav tako pa v okviru raziskave trdijo, da osredotočanje na strankarsko politiko še zdaleč ne sodi med njihove pomembnejše naloge. Kljub temu pa se ne morejo izogniti političnemu vplivu, saj nam podatki kažejo (glej graf 11.17), da so pogosto tarča političnega vplivanja s strani političnih akterjev in interesnih skupin. Z dano trditvijo se sicer v najmanjši meri strinjajo prav upravni menedžerji (2,55), medtem ko so politični funkcionarji strinjanje s trditvijo izrazili precej jasno (4,05).

Graf 11.17: Strinjanje s trditvama »Upravni menedžerji so pogosto tarča političnega vplivanja s strani političnih akterjev in interesnih skupin« in »Kariera upravnih menedžerjev je precej odvisna od njihovega (političnega) obnašanja in lojalnosti do nadrejenega«.



Visoki javni uslužbenci se v večini sodobnih demokratičnih družb znajdejo v položaju, v katerem se morajo odločiti med politično dovzetnostjo oziroma zaupanjem na eni strani ter strokovnostjo in profesionalno odgovornostjo na drugi (Almond in Powell 1966, 152–158). Slednje za slovenski upravni prostor jasno ponazarja tudi strinjanje s trditvijo, da je kariera upravnih menedžerjev precej odvisna od njihovega (političnega) obnašanja in lojalnosti do nadrejenega. Ponovno to v najmanjši meri priznajo upravni menedžerji (2,91), medtem ko so o tem prepričani tako njihovi nadrejeni (4,05) kakor tudi podrejeni (4,06).

Obstoj politizacije je med drugim mogoče prepoznati na podlagi razmerja med zaupanjem in nevtralnostjo ter profesionalno odgovornostjo, kjer smo ugotovili, da gre za prepletene vrednote zaupanja, nevtralnosti in neodvisnosti. Delovanje visokih javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev se medsebojno prekriva, saj so prvi vključeni v strateške premisleke, politični funkcionarji pa so odvisni od znanja visokih javnih uslužbencev. Pri njihovem sodelovanju je tako ključen odnos zaupanja, saj je na koncu politični funkcionar tisti, ki sprejme odločitve (politična odgovornost), najvišji javni uslužbenec pa jo mora brez zadržkov in pomislekov implementirati. Ključni faktorji za medsebojno sodelovanje so tako jasnost, preglednost, zaupanje, zvestoba in sodelovanje, ki se najbolj izražajo v opisu četrte podobe odnosov po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu oziroma Svarovemu modelu prekrivajočih se vlog.

Na podlagi opravljene raziskave Meyer-Sahlinga in Veena (2012) v nadaljevanju predstavljamo splošno stopnjo politizacije²²⁰ slovenskega upravnega sistema ter nekaterih primerljivih evropskih držav (tabela 11.31).

²²⁰ Indeks politizacije vsebuje pet indikatorjev: 1) obseg uradniških položajev, ki so subjekt političnih imenovanj; 2) velikost ministrskih kabinetov; 3) menjave uradniških položajev po volitvah.; 4) izkušnje uradnikov v politiki in 5) pomembnost političnih kontaktov, vključno s članstvom v stranki, v povezavi s kariernim napredovanjem..

Tabela 11.31: Splošna stopnja politizacije skupine visokih javnih uslužbencev v posameznih državah

Država	Globina imenovanj ^a	Velikost ministrskih kabinetov ^b	Menjave po volitvah (%) ^c	Izkušnje v politiki (%) ^c	Politični kontakti (%) ^c	Splošna ocena države ^d
Češka	Sivo področje	>5	30-49	10-29	30-49	50
Poljska	Sivo področje	>5	70-89	30-49	50-69	66
Slovenija	Sivo področje	<5	50-69	30-49	30-49	48
Latvija	Sivo področje	<5	<10	<10	30-49	28
Litva	Sivo področje	<5	<10	<10	10-29	24
Madžarska	Sivo področje	>5	30-49	30-49	30-49	54
Estonija	nepolitično	<5	<10	<10	10-29	14
Slovaška	politično	<5	70-89	30-49	50-69	60

Vir: Meyer-Sahling in Veen 2012, 9.

^a Nepolitično=0, sivo področje=2, politično=5

^b Ni kabineta=0, manj kot 5 članov=2.5, pet ali več članov=5.

^c Manj kot 10%=0; 10-29%=1; 30-49%=2; 50-69%=3; 70-89%=4; 90% ali več=5.

^d Seštevek vseh petih indikatorjev je standardiziran na 100.

Glede na v tabeli predstavljene podatke lahko zaključimo, da Slovenijo skupaj s Češko in Madžarsko uvrščamo med države z zmerno stopnjo politizacije, čeprav se glede na vrednosti bolj približa Poljski in Slovaški kot pa trem baltskim državam, v katerih je bila izmerjena najnižja stopnja politizacije. V slovenskem upravnem prostoru so kot najbolj problematične označene menjave na najvišjih uradniških položajih neposredno po volitvah, saj višji odstotek menjav beležimo le še na Poljskem in na Slovaškem.

Do podobnih zaključkov smo prišli tudi v sklopu naše raziskave, kjer smo prisotnost politizacije v slovenskem sistemu upravnih menedžerjev preučevali na podlagi treh različnih oblik, v katerih se lahko politizacija pojavi:

- **politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami** (nadzor nad birokracijo),
- **politizacija kot politična vključenost javnih uslužbencev** (politično udejstvovanje) ter
- **politizacija kot participacija javnih uslužbencev v političnem odločanju** (vloga upravnih menedžerjev).

Med anketiranci smo poskušali ugotoviti, katera izmed naštetih oblik politizacije je po njihovem mnenju najbolj razširjena v skupini upravnih menedžerjev. Oblike politizacije so razvrstili po razširjenosti z rangiranjem od 1 do 3, kjer 1 pomeni, da je po njihovem mnenju določena oblika najbolj razširjena, 3 pa, da je najmanj razširjena (glej tabela 11.32). Na splošno pa tudi v vseh skupinah anketirancev posamezno prevladuje mnenje, da je najbolj razširjena oblika 'politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami upravnih menedžerjev'. Nekoliko pa se podatki razlikujejo v rangiranju ostalih dveh vrst politizacij, kjer so politični funkcionarji in vodje organizacijskih enot mnenja, da drugo najbolj razširjeno obliko politizacije predstavlja 'politizacija kot politična vključenost javnih uslužbencev'; upravni menedžerji pa so mnenja, da je 'politizacija kot participacija javnih uslužbencev v političnem odločanju' bolj razširjena od 'politizacije kot politične vključenosti'.

Tabela 11.32: Razširjenost oblik politizacije

OBLIKE POLITIZACIJE	POLITIČNI FUNKCIONAR		UPRAVNI MENEDŽER		VODJA ORGANIZACIJSKE ENOTE		SKUPAJ	
	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon	Arit. sr.	Std. odklon
Politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami.	1,24	0,54	1,47	0,78	1,22	0,52	1,30	0,62
Politizacija kot participacija javnih uslužbencev v političnem odločanju.	2,62	0,59	2,19	0,74	2,40	0,65	2,36	0,68
Politizacija kot politična vključenost javnih uslužbencev.	2,14	0,66	2,34	0,66	2,37	0,64	2,33	0,65
N	21		62		115		198	

V nadaljevanju tako največ pozornosti posvečamo 'politizaciji kot nadzoru nad imenovanji in karierami upravnih menedžerjev', ki se pojavi kot posledica političnega nezaupanja v najvišje javne uslužbence. Politično zaupanje namreč tradicionalno predstavlja najbolj težko uresničljiv cilj v okviru nestrankarske javne uprave, zato nekatere države še vedno zagovarjajo vsaj delna politična imenovanja, kjer so kariere javnih uslužbencev odvisne od predstavnikov politične oblasti.

Najbolj pogosto omenjen razlog politizacije je ta, da želijo imeti politični funkcionarji kontrolo nad »birokratsko mašinerijo«, s čimer nato poskušajo spremeniti odnos in kulturo javne uprave (Page in Wright 1999; Peters in Pierre 2004; Rouban 2005; Eichbaum in Shaw 2007, 2008). Najboljšo pot za dosego kontrole nad birokracijo pa predstavlja možnost imenovanja najbolj zvestega sodelavca na položaj (Peters in Pierre 2004, 4).

Postopek imenovanj visokih javnih uslužbencev po mnenju naših anketirancev tudi v Sloveniji predstavlja primarni prostor nastanka politizacije, saj je precej težko določiti čisto linijo med uradniki, ki so imenovani politično in tistimi, ki so imenovani skozi natečajni upravni postopek brez kakršnega koli političnega vpletanja. V Sloveniji je namreč v uporabi hibridni model imenovanj, v katerem so kriteriji na podlagi strokovnosti kombinirani s političnimi kriteriji.

Glede na statistične podatke ter analize formalne zakonodaje bi za slovenski uradniški prostor lahko dejali, da je prisoten model *odprte politizacije*, v katerem se ob prihodu nove vlade zgodijo menjave, nova položajna uradniška mesta pa lahko zasedejo notranji ali zunanji kandidati iz javnega ali privatnega sektorja. Kljub temu da so upravni menedžerji lahko izbrani tudi le na podlagi internega natečaja, s katerim najprej poiščejo ustrezne kadrovske vire v okviru svojega ali drugega državnega organa, so v večini primerov še vedno razpisani javni natečaji,²²¹ ki torej dopuščajo možnost prijave vsem, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje in kriterije ne glede na to, ali so rekrutirani iz drugih struktur organov javne uprave (ki so zunaj osrednje strukture ministrstva) ali pa iz privatnega sektorja, akademskih voda, nevladnih organizacij in interesnih skupin. Najvišji nivo birokracije je tako popolnoma odprt, napredovanje iz nižjih v višje uradniške položaje pa v tem modelu ne igra nikakršne vloge.

Politizacijo kot nadzor nad imenovanji upravnih menedžerjev (Matas 1995) lahko nadalje delimo na *formalno in materialno*. Slovenska zakonodaja, ki ureja njihovo področje, do

²²¹ Interni natečaji so bili v preučevanih letih (med 2003 in 2011) izvedeni le v letih 2004 (ko so bili od skupno 23 razpisanih natečajev razpisani 3 interni natečaji), 2008 (od 80 natečajev jih je bilo 16 internih natečajev) in 2006 (ko je bil od skupno 39 natečajev le en izveden interno) (podatki so pridobljeni iz letnih poročil US med leti 2003-2010 ter baz MJU).

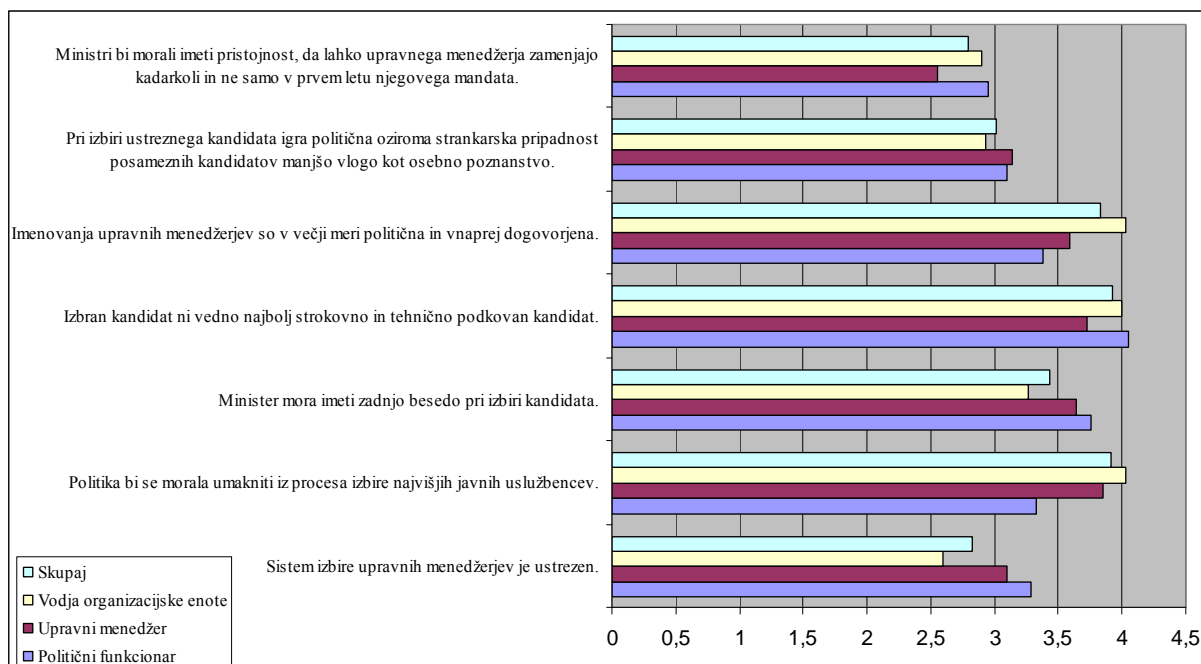
določene stopnje dovoljuje formalno politizacijo, saj določa, da ima politični funkcionar zadnjo besedo pri izbiri kandidata. Hkrati zakonodaja tudi dopušča, da lahko politični funkcionar brez tehtnega razloga v roku enega leta zamenja upravnega menedžerja.

Glede na prisotnost formalne politizacije se je težko izogniti materialni politizaciji, ki se kaže pri dejanski praksi kadrovanja. Analiza imenovanj uradnikov je za ugotavljanje stopnje politizacije ključnega pomena, vendar pa politizacije kljub temu ne moremo meriti zgolj s stopnjo menjave najvišjih uradnikov, saj je precej težko določiti, ali je politični funkcionar določenega kandidata izbral le na podlagi političnih kriterijev ali je upošteval tudi njegove kompetence. Lahko pa se strinjamo, da izbira ponavadi vsebuje oba vidika in da tako lahko govorimo vsaj o sledeh visoke stopnje politizacije kot nadzora nad imenovanji in karierami upravnih menedžerjev, če že ne o preveliki stopnji prisotne politizacije kot nadzora nad imenovanji, ki je razvidna predvsem iz analize imenovanj vršilcev dolžnosti, ki v kar 70 % primerov po končanem natečajnem postopku tudi formalno prevzamejo položaj upravnega menedžerja (podrobnejši opis v poglavju 11.3).

Vse tri skupine anketirancev smo prosili, da izrazijo svoje mnenje (glej tabelo 11.33) glede sprememb, ki jih je prinesla reforma slovenske javne uprave na področju visokih javnih uslužbencev. Reforma jih je na novo namreč opredelila kot upravne menedžerje ter določila njihov postopek izbire in imenovanj.

Glede načina izbire upravnih menedžerjev se na splošno vse tri skupine strinjajo, da ni povsem ustrezen. Predvsem so mnenja, da bi se politika morala v celoti umakniti iz procesa izbire upravnih menedžerjev, s čimer se najbolj strinjajo vodje organizacijskih enot (83 %) ter upravni menedžerji (65 %), medtem ko je mnenje političnih funkcionarjev nekoliko bolj zadržano (38 %), saj se še vedno v največji meri strinjajo, da mora imeti minister zadnjo besedo pri izbiri kandidata (77 %). Malce paradoksalno se s tem v večji meri strinjajo tudi upravni menedžerji (72 %), medtem ko se s tem strinja le 45 % vodij organizacijskih enot. Da sistem izbire upravnih menedžerjev ne izbere tudi najbolj strokovno in tehnično podkovanega kandidata, potrjuje tudi povprečno mnenje vseh treh preučevanih skupin (glej graf 11.18)

Graf 11.18: Strinjanje s trditvami, vezanimi na postopek izbire in imenovanja upravnih menedžerjev



Prav tako se vse tri skupine strinjajo, da so imenovanja upravnih menedžerjev v večji meri politična in že vnaprej dogovorjena (povprečno strinjanje s trditvijo znaša 3,83). Z omenjenim se v največji meri strinjajo vodje organizacijskih enot (77 %), sledijo jim politični funkcionarji (62 %), upravni menedžerji pa se z omenjeno trditvijo strinjajo v 58 %, kar še vedno predstavlja večino. Pri izbiri ustreznega kandidata prav tako ne smemo zanemariti dejstva, da poleg politične oziroma strankarske pripadnosti sorazmerno pomembno vlogo igra tudi njegovo osebno poznanstvo s političnim funkcionarjem, ki razpisuje posebni javni natečaj. Z omenjeno trditvijo se strinja 33 % upravnih menedžerjev, kar 62 % pa se jih s trditvijo ne more niti strinjati niti jo zavreči. Iz dobljenih podatkov je razvidno, da je večina anketirancev pri tej trditvi ostala precej neopredeljena, vendar je kljub temu mogoče zaznati, da se upravni menedžerji in politični funkcionarji v večji meri strinjajo, da ima osebno poznanstvo nekoliko večjo vlogo kot politična oziroma strankarska pripadnost, medtem ko vodje organizacijskih enot večjo težo pripisujejo strankarski oziroma politični pripadnosti kandidata.

Precej zanimivi so tudi odgovori glede strinjanja s trditvijo o ministrovi pristojnosti glede možnosti zamenjave upravnega menedžerja kadar koli v mandatu in ne samo v prvem letu njegovega mandata. Pričakovano se s trditvijo najmanj strinja skupina upravnih menedžerjev (64 %), medtem ko je odstotek pri preostalih dveh skupinah nekoliko nižji (45 %). Zanimivo

je predvsem dejstvo, da možnost zamenjave upravnega menedžerja, pri kateri ni potrebno navesti opravičljivih in tehtnih razlogov, podpira precej visok odstotek vodij organizacijskih enot (37 %) in še nekoliko višji odstotek političnih funkcionarjev (40 %).

Slednje nas tudi glede na prej predstavljene podatke o najpogostejšem vzroku prenehanja položaja upravnega menedžerja, ki predstavlja razrešitev, ne preseneča, saj je povprečno razrešenih kar 63 % predstojnikov vladnih služb, direktorjev direktoratskih ter predstojnikov organov v sestavi in kar 89 % generalnih sekretarjev.

Tabela 11.33: Mnenje vseh treh preučevanih skupin glede postopka izbire in imenovanja upravnih menedžerjev

		1- ne strinja m se	3- niti niti	5- strinja m se	povprečje
POLITIČNI FUNKCIONARJI	Sistem izbire upravnih menedžerjev je ustrezen.	14 %	48 %	38 %	3,3
UPRAVNI MENEDŽERJI		30 %	25 %	45 %	3,1
VODJE ORGANIZACIJSKIH ENOT		44 %	40 %	16 %	2,6
POLITIČNI FUNKCIONARJI	Politika bi se morala umakniti iz procesa izbire najvišjih javnih uslužbencev.	19 %	43 %	38 %	3,3
UPRAVNI MENEDŽERJI		7 %	28 %	65 %	3,9
VODJE ORGANIZACIJSKIH ENOT		4 %	13 %	83 %	4
POLITIČNI FUNKCIONARJI	Minister mora imeti zadnjo besedo pri izbiri kandidata.	9 %	14 %	77 %	3,8
UPRAVNI MENEDŽERJI		12 %	16 %	72 %	3,6
VODJE ORGANIZACIJSKIH ENOT		25 %	30 %	45 %	3,3
POLITIČNI FUNKCIONARJI	Izbran kandidat ni vedno najbolj strokovno in tehnično podkovan kandidat.	0 %	10 %	90 %	4,0
UPRAVNI MENEDŽERJI		11 %	24 %	65 %	3,7
VODJE ORGANIZACIJSKIH ENOT		5 %	14 %	81 %	4
POLITIČNI FUNKCIONARJI	Imenovanja upravnih menedžerjev so v večji meri politična in vnaprej dogovorjena.	24 %	14 %	62 %	3,4
UPRAVNI MENEDŽERJI		9 %	33 %	58 %	3,6
VODJE ORGANIZACIJSKIH ENOT		2 %	21 %	77 %	4
POLITIČNI FUNKCIONARJI	Pri izbiri ustreznega kandidata igra politična oziroma strankarska pripadnost posameznih kandidatov manjšo vlogo kot osebno poznanstvo.	14 %	62 %	24 %	3,1
UPRAVNI MENEDŽERJI		19 %	48 %	33 %	3,1
VODJE ORGANIZACIJSKIH ENOT		31 %	46 %	23 %	2,9
POLITIČNI FUNKCIONARJI	Ministri bi morali imeti pristojnost, da lahko upravnega menedžerja zamenjajo kadar koli in ne samo v prvem letu njegovega mandata.	45 %	15 %	40 %	3,0
UPRAVNI MENEDŽERJI		64 %	5 %	31 %	2,5
VODJE ORGANIZACIJSKIH ENOT		45 %	18 %	37 %	2,9

Dejstvo je, da ob prevzemu oblasti vse vlade opravijo vsaj delno menjavo uradniškega vrha, zato se omenjeno dejanje prizna kot povsem legitimno, kljub temu pa je potrebno izraziti skrb nad prepogostimi menjavami upravnih menedžerjev, saj lahko pri generalnih sekretarjih ob

prevzemu oblasti govorimo o njihovi celotni menjavi. V takšnih primerih pogosto že lahko govorimo o spolitiziranosti, saj ocenjujemo, da politični funkcionarji zlorablajo formalno dovoljene okvirje, ki jim dopuščajo možnost razrešitve, saj slednje ob menjavi oblasti ni več izjema, ampak pravilo.

Pri tem naj omenimo, da se ob menjavi oblasti pogosto dogajajo politične spremembe tudi na nižjih ravneh uprave, kar nam prikazuje spodnja tabela (11.34).

Tabela 11.34: Politizacija po posameznih hierarhičnih ravneh, ki si sledijo za ravnjo ministra

Hierarhične ravni	Češka	Poljska	Slovenija ^a	Latvija	Litva	Madžarska	Estonija	Slovaška
1. raven	85	100	90	50	22.5	90	30	95
2. raven	47.5	85	67.5	27.5	17.5	52.5	17.5	75
3. raven	27.5	32.5	27.5	22.5	12.5	32.5	5	47.5
4. raven	5	5	0	0	5	10	5	37.5

Vir: Meyer-Sahling in Veen 2012, 10.

^a 1. raven: državni sekretarji; 2. raven: generalni direktorji; 3. raven: vodje sektorjev, uradov in služb; 4. raven: vodje organizacijskih enot v okviru sektorjev, uradov in služb (vodje oddelkov in referatov).

Podatki kažejo (glej tabela 11.34), da lahko za izvršilno-upravne sisteme v treh baltskih državah trdimo, da so v večji meri depolitizirani, saj je celo pri prvi ravni ocena politizacije precej nizka (predvsem pri Litvi in Estoniji). V naslednjo skupino držav poleg Češke in Madžarske sodi tudi Slovenija, pri katerih je ocena politizacije prve ravni, ki jo predstavljajo državni sekretarji, zelo visoka, kar je tudi pričakovano, saj državni sekretarji sodijo med politično imenovane funkcionarje. Druga raven, v katero sodijo upravni menedžerji in ki jo uvrščamo v sivo področje med upravo in politiko, je bila označena z oceno 67.5, kar nakazuje precej visoko stopnjo politizacije, predvsem na podlagi dejstva, da naj bi bila imenovanja izvršena na podlagi strokovnih in ne političnih meril.

Glede na prikazane podatke pa je posebno pozornost potrebno nameniti prisotnosti politizacije tretje ravni (27.5), ki jo predstavljajo vodje sektorjev, uradov in služb. Njihovo imenovanje oziroma zaposlitev naj bi bila namreč povsem strokovna, prav tako pa jih ne imenuje PNK, ampak postopek zaposlitve poteka po splošnem postopku, ki velja za zaposlitev vseh javnih uslužbencev. Za zadnjo, četrto raven pa velja, da sodi popolnoma v upravno področje, kar izkazujejo tudi zgoraj predstavljeni podatki, ki politizacije na tej ravni niso zabeležili. Omenjeno pomeni, da položaji niso več tako politično zanimivi, vendar pa slednje še ne pomeni, da so tudi izven političnega nadzora oziroma dosega (Meyer-Sahling in Veen 2012, 10).

12 SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA TEZ

Na splošno se je z odnosi med politiko in upravo v slovenskem znanstvenem prostoru ukvarjalo že kar nekaj slovenskih strokovnjakov,²²² med drugimi tudi Marjan Brezovšek in Miro Haček, ki sta se v svojem raziskovanju omejila na teoretične razprave o dihotomiji/trihotomiji med politiko in upravo (Brezovšek) in na raziskovanje vertikalne povezave odnosov med političnimi funkcionarji iz zakonodajne in izvršilne veje oblasti ter drugimi visokimi javnimi uslužbenci (Haček); ne omenjena kolega ne drugi teoretiki pa niso analizirali in opredeljevali vmesnega področja med upravo in politiko ter akterjev, ki delujejo znotraj le-tega.

Tudi na globalni ravni so teoretiki tej tematiki posvetili precej prostora, saj je bilo opravljenih kar nekaj mednarodnih primerjalnih študij, vendar pa je takšnih, ki bi celovito zajele odnose med različnimi akterji v upravno-političnem procesu, precej manj.²²³ Slednje smo si postavili za izhodišče našega raziskovanja.

V doktorski disertaciji smo tako v celoti preučili formalnopravni položaj visokih javnih uslužbencev (upravnih menedžerjev) in njihovo kategorizacijo v različnih uslužbenskih sistemih po Evropi.

Na podlagi predstavitve zgodovinskega razvoja sistema visokih javnih uslužbencev smo prikazali postopen razvoj njihove vloge v politično-upravnem procesu. Le-ta je tekom desetletij postajala vedno pomembnejša ter odgovornejša, s čimer so stopili iz sence političnih funkcionarjev oziroma svojih nadrejenih ter se iz klasičnega birokrata preobrazili v upravnega menedžerja, ki mora pri svojem delu upoštevati temeljne koncepte državne uprave in podjetništva (zasebnega sektorja). Od rutinskega izvajalca pravnih norm se je tako klasični birokrat skozi stoletja preoblikoval do sooblikovalca in pobudnika konstruktivnih idej in politik, njegovo spremenjeno vlogo pa je v največji meri izzvala doktrina novega javnega menedžmenta. Ta je predstavila novo menedžersko vlogo, ki si je izborila prostor med političnimi in upravnimi nalogami. Menedžerska vloga je pomembna predvsem na področju aktivnosti, pri katerih morajo politični funkcionarji in visoki javni uslužbenci medsebojno sodelovati, s čimer se spreminja tudi njihova primarna birokratska vloga.

²²² France Bučar (1981); Bojan Bugarič (2004, 2005); Gregor Virant (2004, 2009).

²²³ Najbolj znana izmed vseh je študija podobnega odnosa med politiki in birokrati avtorjev D. Joela Aberbacha, Roberta D. Putnama in Berta A. Rockmana iz leta 1981; pomemben prispevek k razumevanju vlog in odnosov med birokrati in politiki so dodali tudi Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry in Theo A. J. Toonen (1996) in James H. Svava, ki je leta 1999 s pomočjo modela komplementarnosti politike in birokracije analiziral odnose med obema skupinama akterjev.

Herma Kuperus in Anita Rode pa sta v okviru OECD leta 2008 opravili raziskavo »Top Public Managers in Europe: *Management and Working conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*.

Poleg celotne opredelitve in analize sistema ter vloge upravnih menedžerjev v slovenskem politično-upravnem prostoru smo se dotaknili tudi problematike enotne opredelitve imenovanja in značilnosti za skupino visokih javnih uslužbencev na splošno. Njihovo enotno poimenovanje je namreč precej problematično, saj med strokovnjaki še ni sklenjenega soglasja o terminu, ki bi bil najprimernejši za omenjeno skupino in s katerim bi posamezne ureditve precej lažje primerjali med seboj. V tuji literaturi tako zasledimo različne termine²²⁴ za njihova poimenovanja, vendar pa jih v nekaterih primerih celo težko opredelimo za sopomenke, ker so lahko precej dvoumni.²²⁵

Med analizo strokovne literature smo ugotovili, da slovenska stroka (Haček, Brezovšek, Bugarič, Virant, Pirnat in drugi) s področja preučevanja upravno-političnega področja omenjeno skupino najpogosteje poimenuje visoki javni uslužbenci, nekateri izmed njih (Haček 2005a; Virant 2009, 2011) pa po letu 2005, ko je Slovenija dobila novo zakonodajo, uporabljajo termin upravni menedžerji, ki se tudi nam (glede na izsledke naše raziskave) zdi še najbolj ustrezen in povsem primeren. Doktrina novega javnega menedžmenta je namreč predstavila novo, kompleksnejšo menedžersko vlogo v javni upravi, v kateri so poleg vodstvenih nalog prisotne tudi politične in upravne. Najvišji javni uslužbenci tako predstavljajo nove upravne/javne menedžerje (Van Thiel in drugi 2005, 3–5), ki služijo in delujejo na vodstvenih položajih, kjer skrbijo za ohranjanje in neprekinjeno delovanje organizacije, poleg tega pa so zadolženi tudi za svetovanje političnim funkcionarjem glede določenih zadev (Steen in Van der Meer 2007, 4).

V doktorski disertaciji smo bili sicer še nekoliko bolj eksaktni, saj smo upravne menedžerje, ki po novi zakonodaji predstavljajo najvišji hierarhični nivo javnih uslužbencev, ločili od ostalih visokih javnih uslužbencev (vodje organizacijskih enot), za katere niso predvideni posebni pogoji vstopa v uradniško službo.

S pomočjo ene izmed naših glavnih hipotez doktorske disertacije smo tako preverjali, ali drži, *da imajo slovenski upravni menedžerji zaradi posebnih pogojev in posebnega postopka izbire, ki jih ločujejo od drugih javnih uslužbencev, posebej urejen formalno-pravni status.*

²²⁴ Visoki javni uslužbenci (*Senior Public Servants*), najvišji javni uslužbenci (*Top Public Servants*), vodeči državni uslužbenci (*High-Ranking Civil Servants*) in visoki državni uslužbenci (*Senior Civil Servants*).

²²⁵ Če uporabimo termin »Senior Civil Servants« ni mogoče natančno opredeliti, kaj razumemo s pojmom senioriteta; lahko gre namreč za povezavo z leti službovanja, starostjo uslužbenca ali za dolžino karierne poti. Problem se pojavi tudi ob uporabi termina »Top Public Servants«, s katerim zajamemo le najvišji hierarhični nivo javnih uslužbencev, medtem ko je pomanjkljivost pojma »Highest Civil Servant« v tem, da ne vemo natančno, katere hierarhične ravni dejansko vključuje (Kuperus in Rode 2008, 3).

Formalnopravni položaj skupine visokih javnih uslužbencev je v nekaterih evropskih državah že povsem vzpostavljen in opredeljen, kot dober zgled pa navajamo Veliko Britanijo in Nizozemsko, v katerih imata skupini visokih javnih uslužbencev vzpostavljen celo svoj urad, ki celostno skrbi za njihov položaj.

Status slovenskih upravnih menedžerjev določa ureditev v okviru zakona, ki velja za širši sistem javnih uslužbencev, zato sta Kuperus in Rode (2008) mnenja, da njihov status še ni formaliziran. Z omenjenim se lahko le deloma strinjamo, saj zakon, kljub temu da upravnih menedžerjev eksplicitno ne opredeljuje kot posebne skupine, jasno ločuje med položajnimi uradniki z omejenim mandatom²²⁶ in ostalimi položajnimi uradniki. Iz tega je mogoče sklepati, da gre pri položajnih uradnikih z omejenim mandatom za posebno skupino.

Poleg določb ZJU, ki veljajo za vse javne uslužbence, ZJU upravnim menedžerjem postavlja še dodatne (zahtevnejše) pogoje selekcijskega postopka, pri katerem ključno vlogo igra uradniški svet, hkrati pa je njihovo delovanje na položaju, na katerega so bili imenovani, tudi časovno omejeno na obdobje petih let (z možnostjo ponovnega imenovanja). Varnost njihove zaposlitve je tako v primerjavi z ostalimi visokimi javnimi uslužbenci precej manjša tudi zaradi pristojnosti, ki političnim funkcionarjem dovoljujejo, da v enem letu od nastopa svoje funkcije oziroma od imenovanja uradnika na položaj, le-tega zamenjajo, ne da bi za svojo odločitev potrebovali dodatna pojasnila. Zaradi naštetega bi bilo tako bolj smiselno govoriti vsaj o delnem, če že ne o popolnoma urejenem normativnem oziroma formalnem statusu upravnih menedžerjev.

Precejšnji del doktorske disertacije smo namenili preučevanju vlog slovenskih upravnih menedžerjev, na podlagi katerih se formira njihovo sodelovanje z vrhom izvršilne oblasti oziroma prvo ravno vodstvene strukture državne uprave, s katero morajo najti ustrezno ravnovesje, v katerem bosta tako uprava kakor tudi politika najbolj učinkovito izvrševali svoje naloge. Pri tem je pomembno, da obe skupini akterjev opravita svoje delo in se ne vmešavata v področje delovanja druge skupine, če to ni nujno potrebno.

Že v uvodu doktorske disertacije smo jasno pokazali, da stroga klasična delitev nalog (dihotomija) obeh preučevanih skupin ni več aktualna. Bolj kot delitev nas je tako zanimala njihova porazdelitev vlog v procesu oblikovanja politik in procesu vodenja določenega oddelka v okviru državne uprave. Koncept dihotomije smo tako obravnavali s kritičnega vidika, s katerim so se ukvarjali številni avtorji (Brown, Campbell, Kwang-Hoon, Peters, Raadschelders, Stillman, Svava, Waldo idr.), hkrati pa smo se osredotočili tudi na razvoj

²²⁶ Zakon ne uporablja termina upravni menedžer, ampak uradnik na položaju z omejenim mandatom.

novih modelov, ki so v primerjavi z dihotoimnim modelom bolj združljivi s trenutnimi ureditvami sistema visokih javnih uslužbencev in vlogami, ki jih opravljajo.

Prvotni teoriji dihotomije, ki sta jih razvila Wilson Woodrow in Max Weber, sta za trenutno veljavne politično-upravne sisteme preveč radikalni, saj je birokracija neizogibno vpeta tako v upravne kakor tudi politične naloge, a le do določene meje.

Birokracija je svojo vlogo okrepila predvsem na račun procesa profesionalizacije uprave, kompleksnejših nalog ter uvedbe promenedžerskih konceptov, ki pa so imeli neizogibne posledice tudi na spremenjene odnose med politični funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci v procesu odločanja. Le-ta je zahteval vedno večjo delitev dela ter večjo sposobnost uradnikov, da političnim funkcionarjem med drugim zagotavljajo ustrezno strokovno podporo, kamor sodi tudi politično občutljivo svetovanje. S tem se je meja med politiko in upravo še dodatno zabrisala (Krašovec in Kovačič 2008, 349; Brezovšek in Bačlija 2010, 31).

V doktorski disertaciji tako nismo razpravljali, ali je birokracija udeležena v političnih procesih, ampak nas je zanimala njena stopnja vključenosti ter opredelitev vlog, ki jih opravlja v okviru oblikovanja politik (Goodsell 1994; Rutgers 1997).

V ta namen smo natančneje predstavili štiri podobe možnih odnosov med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981), izmed katerih smo se osredotočili predvsem na zadnjo, četrto podobo. Zanjso so avtorji²²⁷ namreč verjeli, da opisuje značilne interakcije in odnose znotraj sistema visokih javnih uslužbencev in predstavlja spojitev političnih in upravnih vlog oziroma njihovo prekrivanje. Neizogibno pa razkriva tudi močne elemente politizacije, saj precejšnje število visokih javnih uslužbencev doseže nivo politične aktivnosti, ki presega meje tretje podobe²²⁸ (Campbell in Peters 1988, 84).

²²⁷ Tudi ostali avtorji predpostavljajo, da naj bi četrta podoba najbolje opisovala trenutno razmerje moči oziroma odnos med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci, vendar si avtorji še niso enotni, v kakšnih oblikah naj bi se podoba pojavljala v različnih politično-upravnih sistemih.

²²⁸ Tretja podoba zagovarja, da vsako sodelovanje pri oblikovanju politik zahteva določeno stopnjo manipulacije in političnega kalkuliranja, ki se jima ne morejo izogniti niti uradniki in še manj politiki (Aberbach in drugi 1981, 16–17). Obe skupini sta vključeni v proces oblikovanja politik, vendar se razlikujeta v stilu svojega aktivnega sodelovanja. Uradniki sicer delujejo povsem drugače kot politični funkcionarji, saj posredujejo ožje, bolj osredotočene interese organiziranih skupin ter se hkrati poskušajo izogibati političnim strastem ter ideologijam politikov (Campbell 1988, 246–247), medtem ko politiki posredujejo široke in različne interese (večinoma) neorganiziranih posameznikov. Politiki so v tej podobi predstavljeni kot ideološki igralci, ki v politični sistem vnašajo energijo, uradniki pa predstavljajo stabilizatorje sistema, saj pri posredovanju med interesi zagovarjajo počasne spremembe, zato jih vidimo kot pragmatične, preudarne in praktične igralce, ki v odnos vnašajo politično ravnotežje in delujejo iz ozadja. V tem odnosu se tako obe skupini ukvarjata s politiko ter sta zaposleni s pogostimi interakcijami z različnimi skupinami pritiska (Aberbach in drugi 1981, 9; Raadschelders 2003, 306; Brezovšek in Bačlija 2010, 35–37).

Na omenjeno problematiko odnosa med upravnimi menedžerji in političnimi funkcionarji se je navezovala tudi osnovna teza doktorske disertacije, saj smo želeli ugotoviti, ali v našem politično-upravnem prostoru drži, da se »Upravni menedžerji po temeljnih značilnostih približujejo četrti podobi odnosa med politiko in upravo po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu«.

Glede na pridobljene empirične podatke in tudi glede na analizo formalnih dokumentov, lahko omenjeno hipotezo potrdimo, saj slovenske upravne menedžerje najlaže uvrstimo v četrto podobo; nekaj vzporednic pa lahko potegnemo tudi s tretjo podobo, predvsem kar se tiče zagotavljanja političnega ravnotežja.

Upravni menedžerji so precej aktivno udeleženi pri oblikovanju politik, kjer pogosto posredujejo med različnimi interesi, hkrati pa so vpleteni tudi v reševanje političnih sporov, s čimer se strinjajo tako politični funkcionarji kakor tudi upravni menedžerji. Čeprav vse tri skupine anketirancev priznavajo, da so upravni menedžerji pri svojem delu pogosto udeleženi tudi v političnih sporih, hkrati tudi poudarjajo, da se upravni menedžerji izogibajo strankarskim ideologijam politikov. Še eno dejstvo, ki govori o prisotnosti četrte in ne tretje podobe, pa je, da se upravni menedžerji pri svojem delu ne ukvarjajo z zaščito interesov določene skupine, kar Aberbach in drugi (1981) navajajo kot pomembno značilnost tretje podobe. Mejo, kjer se konča tretja in začne četrta podoba, je težko določiti, vendar lahko upravne menedžerje glede na dejstvo, da so vsaj deloma politično imenovane osebe, ki v precejšnji meri uživajo zaupanje svojega nadrejenega, uvrstimo v okvir četrte podobe. Upravni menedžerji političnim funkcionarjem poleg strokovnega znanja namreč nudijo tudi splošno pomoč pri svetovanju, pri katerem pa jim ne ponujajo zgolj strokovnih informacij in neobdelanih podatkov, ampak vse bolj razvijajo tudi lastna stališča. To je jasen znak prisotnosti četrte podobe, ki tako najbolje opisuje trenutno razporeditev moči ter prekrivanje medsebojnih odgovornosti in tudi prepletanje vlog med političnimi funkcionarji in upravnimi menedžerji. Tudi podatki iz empirične raziskave izkazujejo strinjanje, da politični funkcionarji in upravni menedžerji opravljajo različne, a kljub temu prekrivajoče se vloge, pri katerih je njihovo medsebojno sodelovanje nujno potrebno. Sodelovanje, ki je po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981) značilno prav za četrto podobo, pa se izraža skozi zaupanje in zvestobo (Ferraz 2009, 60).

Za četrto podobo bi lahko dejali, da predstavlja nov tip elitnega združevanja, ki med drugim zahteva tudi razvoj novih nalog in vlog v izvršilni veji oblasti, saj se težišče nalog od oblikovanja politik vedno bolj premika k vlogi vodenja pa tudi sodelovanja pri političnih odločitvah, kar so nam pokazali še podatki, pridobljeni na podlagi empirične analize.

Poleg uvrstitve v četrto podobo, smo značilnosti slovenskih upravnih menedžerjev lahko najboljše povezali tudi z novejšim Svarovim modelom prekrivajočih se vlog (2006), ki je dejansko zelo podoben četrti podobi, saj se razlikuje le v dveh značilnostih, in sicer v naravi upravnih norm (kjer model prekrivajočih se vlog v primerjavi s podobo čistega hibrida v večji meri zagovarja zavezanost k nevtralnosti in odgovornosti upravnih menedžerjev do politike) ter v stopnji vpliva visokih javnih uslužbencev na oblikovanje politik, ki je v modelu prekrivajočih se vlog nekoliko manjša. Skupna značilnost obeh modelov se kaže predvsem v nizki ločitvi vlog med obema preučevanima skupina, kljub temu pa je lahko popolno enačenje modela prekrivajočih se vlog s četrto podobo čistega hibrida tvegano. Tako je predvsem zato, ker slednji ignorira težnje visokih javnih uslužbencev, da ostanejo politično popolnoma nevtralni, kar model prekrivanja vlog sicer še vedno zagovarja, v praksi pa je slednje zelo težko uresničljivo.

Svara zato trdi, da je mogoče dejanske odnose še vedno najboljše opisati s t.i. supermodelom (modelom komplementarnosti), v katerem prevladujejo elementi modela prekrivajočih se vlog, kljub temu pa je v določenih dejanjih upravnih menedžerjev in političnih funkcionarjev mogoče najti prisotne elemente vseh predstavljenih Svarovih modelov in ne nazadnje tudi vseh štirih podob po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu. Slednje govori predvsem v prid dejstvu, da precej nalog še vedno ostaja v popolni pristojnosti ene izmed preučevanih skupin, na katere ostala skupina nima in ne sme imeti vpliva,²²⁹ hkrati pa ne morejo uspešno delovati eden brez drugega, njihovo sodelovanje v procesu oblikovanja politik je namreč neizogibno.²³⁰ Svara je s komplementarnim modelom želel zajeti tako tiste elemente, ki so ločeni (oblikovanje poslanstva, menedžment organizacijskih virov), kakor tudi tiste, ki se prepletajo (implementacija politik in zagotavljanje pretoka storitev).

Dihotomijo, ki zagovarja merjenje moči med upravo in politiko, naj bi v sodobnih upravnopolitičnih sistemih zamenjal komplementarni pristop, ki poudarja njuno združenje, dopolnjevanje ter medsebojno spoštovanje. Ta odnos lahko enostavno poimenujemo kot vzajemno delovanje (win-win) med politično kontrolo in profesionalno neodvisnostjo, najlažje pa ga je prepoznati prav v skupini visokih javnih uslužbencev.

Kljub temu omenjeni odnos še ni značilen oziroma prisoten v državah srednje in vzhodne Evrope (torej tudi v slovenskem izvršilno-upravnem sistemu), saj je v teh državah še vedno mogoče zaslediti visoko politično kontrolo nad birokracijo, ki se kaže v rednih množičnih

²²⁹ Značilnosti prve in druge podobe po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu ter značilnosti Svarovih modelov ločenih vlog ter avtonomne administracije.

²³⁰ Značilnosti tretje in četrte podobe po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu ter značilnosti Svarovih modelov odzivne administracije in prekrivajočih se vlog.

menjavah vlad in posledično politizaciji najvišjih uradniških položajev (Meyer-Sahling in Veen 2012, 6). Goetz in Wollman (2001) zato menita, da lahko predvsem zaradi političnega vpletanja v imenovanja in naravo dela visokih javnih uslužbencev (prisotnost politizacije) v evropskih državah govorimo o povsem novi obliki izvršilno-upravnega vladanja, ki se razlikuje od zahodne tradicije vladanja in preučevanih podob po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu, ki pa izhajajo iz klasične Weberjanske perspektive.

Zaključimo torej lahko, da visoka stopnja prisotnosti Weberjanskih značilnosti v določeni upravi nakazuje na meritokratsko vodenje, medtem ko lahko v državah, kjer je prisotna visoka stopnja politizacije, govorimo o manjši prisotnosti oziroma kar odsotnosti klasičnih Weberjanskih značilnosti (Meyer-Sahling in Veen 2012, 6), še posebej politične nevtralnosti.

V nadaljevanju doktorske disertacije smo večji del empiričnega sklopa namenili preučevanju vloge upravnih menedžerjev, saj smo na podlagi dodatno zastavljene teze želeli preveriti, ali *»pri vlogah, ki jih opravljajo slovenski upravni menedžerji prevladujejo upravljavski in strokovni elementi«* ali morebiti prevladujejo politični.

Glede na to, da so upravni menedžerji hierarhično neposredno podrejeni političnim funkcionarjem, pogosto prihaja do sklepanj, da pri svojem delu prevzemajo tudi precejšnje število političnih nalog, s čimer so zaradi svojih pristojnosti in vodstvene vloge bližje političnim funkcionarjem kot drugim javnim uslužbencem. Njihove naloge namreč neizogibno sodijo tudi v politično področje, kar pomeni, da je njihov odnos do politike izrazitejši. K temu pripomore tudi njihovo imenovanje, ki je precej odvisno od politične volje; drugi javni uslužbenci se medtem lažje distancirajo od strankarske politike.

Vežano na metodološko-teoretična izhodišča doktorske disertacije smo se osredotočili predvsem na analizo vlog v procesu oblikovanja politik in vodenja direktorata, sekretariata, organa v sestavi oziroma vladne službe, saj lahko ključne upravne naloge ter aktivnosti v upravnem procesu, ki jih morajo opravljati visoki javni uslužbenci, razdelimo na dva ključna sklopa. To sta politični del, kamor spada sodelovanje v javnopolitičnem ciklu, ter upravni del, kamor gredo naloge v povezavi z vodenjem ministrstva, organa v sestavi ministrstva oziroma vladne službe.

Iz izsledkov empirične raziskave smo ugotovili, da politični funkcionarji udeležnost upravnih menedžerjev v procesu oblikovanja politik še vedno vidijo kot izjemno pomembno, kljub temu pa priznavajo, da je ključna vloga upravnega menedžerja še vedno vodenje oddelka in uresničevanje ciljev organizacije, na čelu katere so. V povprečju namreč upravni menedžerji skoraj tretjino svojega delovnega časa še vedno namenijo vodenju direktorata,

uradov, sekretariatov oziroma služb, nekoliko manj, a še zmeraj v pomembnem deležu, pa svoj delovni čas posvetijo tudi načrtovanju, organiziranju, usmerjanju in nadziranju dela v okviru njihove enote.

Glede na to, da se vedno bolj izpostavljajo menedžerski koncepti delovanja upravnih menedžerjev, smo devetim različnim vlogam,²³¹ ki so jih Aberbach in drugi (1981) prepoznali v delu političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev, dodali še vlogi vodje in menedžerja.

Pridobljeni empirični podatki, iz katerih smo želeli ugotoviti dojemanje lastne vloge upravnih menedžerjev ter dojemanje vloge upravnega menedžerja s strani političnih funkcionarjev in vodij organizacijskih enot, so nam pokazali precejšnjo skladnost. Rangiranje vlog je bilo namreč pri upravnih menedžerjih in vodjih organizacijskih enot popolnoma usklajeno. Za skupino političnih funkcionarjev lahko medtem trdimo, da na vlogo, ki jo imajo upravni menedžerji gledajo nekoliko drugače, a kljub temu ne moremo trditi, da gre za statistično pomembna odstopanja.

Prav vse tri skupine soglašajo, da upravni menedžerji v prvi vrsti opravljajo vlogi menedžerja in vodje. Vodje organizacijskih enot in upravni menedžerji so kot tretjo najpomembnejšo vlogo upravnih menedžerjev izpostavili vlogo zagovornika, medtem ko so politični funkcionarji na tretje mesto postavili vlogo tehnika. Prav vse skupine pa se strinjajo, da sta najmanj značilni in s tem tudi najmanj pomembni vlogi upravnih menedžerjev vloga ombudsmana in vloga strankarskega človeka. Glede na podatke bi lahko dejali, da med upravnimi menedžerji prevladuje sklop menedžerskih vlog, sledijo ji birokratske vloge in šele nato politične vloge, zato lahko zgoraj zastavljeno tezo potrdimo.

Poleg opredelitve vlog smo anketirance prosili, da na podlagi kompetenčnega modela vodenja določijo še kompetence, ki so ključne za upravne menedžerje in vodje organizacijskih enot, saj smo želeli preveriti, ali se kompetence med njimi prekrivajo. Glede na analizirane podatke so upravni menedžerji za ključno kompetenco, ki naj bi jo imeli, izbrali kompetenco vodenja, sledijo ji realizatorske sposobnosti, ustvarjalnost, organizacijsko vzdušje ter delovna prožnost. Med najmanj pomembni pa so uvrstili kompetenci organiziranja ter mreženja in vplivanja. Zelo podobno so potrebne kompetence za svoje delovanje rangirali tudi vodje organizacijskih enot, ki so prav tako kot najbolj pomembno izbrali vodenje in najmanj pomembno sposobnost

²³¹ Tehnik, zagovornik, posrednik, pospeševalec, strankarski človek, oblikovalec politik, upravitelj, legalist, ombudsman (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 86–87).

mreženja in vplivanja,²³² ki bi jo lahko označili kot politično kompetenco. Tako lahko še dodatno potrdimo zgornjo ugotovitev, da so upravni menedžerji glede na opredelitev vlog nekoliko bližje ostalim javnim uslužbencem kot pa političnim funkcionarjem.

Prav tako smo v nadaljevanju anketirance iz vseh treh skupin prosili, da iz seznama značilnosti označijo šest tistih, ki se jim zdijo najpomembnejše za opravljanje dela političnih funkcionarjev, upravnih menedžerjev in tudi vodij organizacijskih enot. Pri vseh treh ravneh vodenja so bile kot ključne značilnosti izpostavljene: organizacijske in vodilne sposobnosti, intelektualne sposobnosti, osebne lastnosti in vest ter sposobnost pogajanj in sprave. Preostali dve značilnosti sta tako pri upravnih menedžerjih kakor tudi političnih funkcionarjih enaki, in sicer karizma in sposobnost vodenja ter sposobnost pri oblikovanju politik. Vodje organizacijskih enot pa med svojih šest najpomembnejših značilnosti prištevajo še značilnosti svetovanja nadrejenim ter nevtralnega izvajanja zakonov. Glede na omenjeno rangiranje na podlagi značilnosti so upravni menedžerji po svojih značilnostih nekoliko bližje političnim funkcionarjem kot vodjem organizacijskih enot.

Na podlagi empiričnih izsledkov je tako precej težko določiti ostro mejo, kje se končajo politične naloge in kje začnejo upravne, zato raje govorimo o prepletanju vlog in nalog v skupini upravnih menedžerjev, kjer opazamo tesno povezovanje med strokovnimi veččinami in neposredno bližino politične moči (Aberbach in Rockman 1988, 10).

Glede na analizo vlog lahko rečemo, da so upravni menedžerji vseeno bližje skupini vodij organizacijskih enot oziroma drugih visokih javnih uslužbencev kot političnim funkcionarjem, saj več kot očitno prevladujeta vlogi vodje in menedžerja. Pri teh dveh vlogah so v največji meri potrebne organizacijske in vodstvene sposobnosti pa tudi sposobnosti posredovanja, pogajanj in sprave, ko med politiko in stroko pride do nesoglasij. Omenjeni vlogi sta ključnega pomena za učinkovito medsebojno sodelovanje obeh področij, zato upravne menedžerje pogosto imenujemo kar vezni (in s tem ključni) člen med politiko in upravo. Iz empiričnih podatkov je precej dobro nakazano, da morajo upravni menedžerji jasno izkazati tudi znanja s področja oblikovanja politik, vodenja in organiziranja, prav tako pa morajo biti sposobni, da se v čim večji meri oddaljijo od strankarske politike, ki se še vedno najbolj povezuje s skupino političnih funkcionarjev.

Glede na svoj položaj naj bi skupina upravnih menedžerjev tako predstavljala slovensko upravno elito, ki bi bila zmožna kar se da neodvisno od strankarske politike in na podlagi strokovnih kompetenc uspešno voditi in usmerjati slovensko državno upravo. Kljub temu

²³² Vzpostavitev vezi z osebami in omrežji, ki imajo vpliv na ključne odločitve, pridobivanje informacij, obvladovanje odnosov z javnostmi in mediji ter nastopanje pred občinstvom, široka razgledanost in sledenje aktualnim novostim.

podatki empirične analize kažejo drugače, saj nobena izmed treh anketiranih skupin,²³³ upravnih menedžerjev (še) ne vidi kot predstavnikov stabilne slovenske upravne elite; kot dva izmed ključnih razlogov lahko opredelimo prepogoste razrešitve ter kratek mandat upravnih menedžerjev, ki povprečno traja le polovico zakonsko opredeljenega mandata, kar nam daje jasen znak pretiranega političnega vmešavanja v imenovanje oziroma delovanje upravnih menedžerjev.

Kljub dejstvu, da so se v Sloveniji dogajale reforme, katerih cilj je bil med drugim vzpostavitev nevtralne in strokovne vrhunske upravne elite (upravnih menedžerjev), se v doktorski disertaciji tako nismo mogli izogniti preučevanju vpliva politizacije na skupino upravnih menedžerjev.

Opredelili smo tri ključne oblike obstoja politizacije,²³⁴ med katerimi so anketiranci kot najbolj razširjeno obliko v slovenskem upravnem prostoru izbrali politizacijo kot nadzor nad imenovanji, ki tudi po mnenju vidnejših avtorjev predstavlja primarni prostor nastanka politizacije (Campbell in Wilson 1995; Mulgan 1998; Hughes 2003).

Najpogosteje naveden razlog politizacije je, da želijo imeti politični funkcionarji kontrolo nad »birokratsko mašinerijo« (Page in Wright 1999; Peters in Pierre 2004; Rouban 2005; Eichbaum in Shaw 2007, 2008) in da najboljšo pot za njeno uresničitev predstavlja možnost imenovanja najbolj zvestega sodelavca na položaj (Peters in Pierre 2004, 4).

Kar se tiče načina izbire upravnih menedžerjev, se na splošno vse tri skupine strinjajo, da ni povsem ustrezen, saj trenutno veljavni sistem ne izbere tudi najbolj strokovno in tehnično podkovanega kandidata, hkrati pa so imenovanja v večji meri politična in tako že vnaprej dogovorjena (povprečno strinjanje s trditvijo znaša 3,83). Za izbiro upravnih menedžerjev je sicer predviden javni natečaj, vendar natančnih navodil o izbiri, ki bi omogočala, da bi bil dejansko izbran najprimernejši kandidat, ni. Uradniški svet ima namreč zgolj priporočilno funkcijo, končno odločitev pa nato vedno sprejme politični funkcionar. Slovenska zakonodaja tako sama po sebi ne zagotavlja neodvisne izbire kandidatov za zaposlitev v upravi, čeprav temelji na predpostavki, da vsi postopki javnih natečajev potekajo skrajno korektno in strokovno.

Predvsem na podlagi analize imenovanj upravnih menedžerjev lahko z gotovostjo trdimo, da je omenjena oblika politizacije v slovenskem upravnem prostoru vsekakor prisotna, saj so politični funkcionarji v pomembni meri vključeni v (strankarsko oziroma politično) imenovanje upravnih menedžerjev. Izsledki empirične raziskave kažejo, da pri izbiri

²³³ Skupina političnih funkcionarjev izvršilne veje oblasti, upravni menedžerji in vodje organizacijskih enot.

²³⁴ Politizacija kot politično udejstvovanje javnih uslužbencev, politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami in politizacija kot participacija javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik.

ustreznega kandidata nikakor ne smemo zanemariti dejstva, da poleg politične oziroma strankarske pripadnosti sorazmerno pomembno vlogo igra tudi kandidatovo osebno poznanstvo s političnim funkcionarjem, ki razpiše posebni javni natečaj.

Upravni menedžerji in politični funkcionarji se celo strinjajo, da ima osebno poznanstvo pri imenovanju na položaj še nekoliko večjo vlogo kot politična oziroma strankarska pripadnost, medtem ko vodje organizacijskih enot večjo težo pripisujejo strankarski oziroma politični pripadnosti kandidata.

Slednje lahko potrdimo tudi na podlagi podatka, da povprečno kar 70 % vseh vršilcev dolžnosti, ki jih imenujejo politični funkcionarji, kasneje tudi formalno prevzame določen položaj. Glede na to, da se vršilci dolžnosti lahko imenujejo brez javnega natečaja, sklepamo, da so imenovani na podlagi osebnih ter/in političnih preferenc. Politizacija se tako pogosto pojavi kot posledica političnega nezaupanja v najvišje javne uslužbenke, saj politično zaupanje v okviru nestrankarske javne uprave predstavlja enega izmed najbolj težko uresničljivih ciljev; nekatere države²³⁵ zato še vedno zagovarjajo politična imenovanja (Meyer-Sahling 2009, 12).

Strinjamo se torej lahko, da izbira ponavadi vsebuje tako strokovni kakor tudi politični vidik in da lahko govorimo vsaj o sledih visoke stopnje politizacije kot nadzora nad imenovanji in karierami upravnih menedžerjev, če ne že o njeni preveliki stopnji.

Predvsem glede razrešitev lahko govorimo o visoki stopnji negativne politizacije, saj ocenjujemo, da politični funkcionarji zlorablajo formalno dovoljene okvirje, ki jim dopuščajo možnost razrešitve. Razrešitve ob menjavi oblasti namreč niso več izjema, ampak pravilo, saj je v povprečju kar 63 % direktorjev direktoratskih, predstavnikov vladnih služb in predstojnikov organov v sestavi razrešenih, medtem ko je odstotek pri generalnih sekretarjih še precej višji in znaša kar 89 %.

Na podlagi analize pravnih dokumentov ter empirične raziskave lahko hipotezo, da je v *slovenskem sistemu javnih uslužbencev prisotna visoka stopnja negativnega vpliva politizacije, pri kateri ključen element politizacije celotnega sistema predstavlja vloga upravnih menedžerjev in način njihove izbire*, delno potrdimo. Način izbire namreč nedvoumno predstavlja elemente negativne politizacije, medtem ko za vlogo upravnih menedžerjev v okviru empirične analize ni bilo zaznani negativne konotacije politizacije. Vse tri preučevane skupine se strinjajo, da upravni menedžerji sodelujejo v procesu oblikovanja politik, vendar se jim slednje ne zdi sporno, saj so mnenja, da ne ogrožajo delovanja političnih funkcionarjev ter da njihov vpliv ne presega meje dovoljenih okvirjev. V večji meri se namreč

²³⁵ Nemčija, ki ima vzpostavljen sistem političnih uradnikov (Politische Beamte).

še vedno ukvarjajo z vodenjem in usklajevanjem dela na zaključenem področju določenega ministrstva, vladne službe oziroma organa v sestavi.

Čeprav je postopek izbire oziroma imenovanj slovenskih upravnih menedžerjev primerljiv s postopki izbire visokih javnih uslužbencev v nekaterih evropskih državah (končna odločitev o izbiri kandidata je v rokah političnega funkcionarja, obstoj posebnih ad hoc komisij,...) in velja za popolno formalno veljavnega in korektnega, navajamo nekaj možnih ukrepov, ki bi jih bilo smotrno natančneje preučiti in s katerimi bi bil postopek izbire še natančneje opredeljen. Kar pa je še pomembneje, bil bi bolj neodvisen od politike.

1. Najprimernejši ukrep bi bil popolna izločitev politike iz Uradniškega sveta, s čimer bi le-ta postal sinonim za politično neodvisnost in nevtralnost.
2. Število članov, ki sestavljajo posebno natečajno komisijo, bi moralo biti določeno na podlagi pomembnosti in zahtevnosti področja ter velikosti organa in števila podrejenih javnih uslužbencev, ki naj bi jih vodil upravni menedžer. Trenutno to predstavlja povsem diskrecijsko odločitev Uradniškega sveta, saj poslovnik le ohlapno navaja, da je za natečajne postopke možno imenovati tri-, štiri- ali petčlanske PNK.
3. V PNK bi bilo smotrno vključiti tudi uspešne menedžerje iz zasebnega sektorja, ki bi pri kandidatih za zasedbo položaja upravnega menedžerja ocenjevali predvsem organizacijske in vodilne sposobnosti s področja vodenja, timskega dela in ostalih veščin, ki so nujno potrebne za učinkovito in uspešno vodenje.
4. Prav tako bi bilo potrebno razmisliti o spremembi 64. člena ZJU, ki določa, da bi moral funkcionar v primeru, ko se ne odloči za nobenega izmed ponujenih kandidatov, ki jih je PNK ocenila kot primerne, pisno obrazložiti svojo odločitev, ta pa bi morala seveda temeljiti na tehtnih in objektivnih razlogih (Bugarič 2004, 17; Bugarič 2005b, 120–121). Za svojo odločitev bi moral funkcionar nositi tudi vso politično odgovornost, saj s svojo odločitvijo o neizbiri kandidatov, ki jih je PNK presodila kot strokovno ustrezne, izraža nezaupanje v delovanje same komisije (Pirnat 2004, 190).
5. Modra odločitev bi bila tudi uvedba dualnega sistema imenovanja. Če politični funkcionar še nima izbranega ustreznega kandidata, naj bi izbira in imenovanje potekala po trenutno veljavnem postopku; če pa ima politični funkcionar že vnaprej izbranega kandidata, bi le-tega moral poslati v presojo oziroma na preverjanje posebni natečajni komisiji, ki bi preverila, ali kandidat izpolnjuje vse predpisane pogoje. Z omenjenim ukrepom bi se izognili razpisom, pri katerih je (s strani političnega funkcionarja) izbrani kandidat znan že vnaprej. V praksi se namreč predvsem ob

prihodu nove vlade pogosto zgodi, da vlada s položajev razreši določeno število upravnih menedžerjev ter imenuje vršilce dolžnosti, ki po končanem javnem natečaju dejansko tudi zasedejo prosto položajno delovno mesto. Rezultati empirične analize so pokazali, da v povprečju kar 68 % vseh vršilcev dolžnosti kasneje tudi formalno prevzame določen položaj.

6. Razmisliti pa bi bilo smotrno tudi o smiselnosti omejenega mandata, saj redkokateri upravni menedžer (v povprečju slabih 15%) na položaju ostane celoten mandat, še manj pa je takšnih, ki se jim mandat podaljša za nadaljnjih pet let. Omejeni mandat je bil uzakonjen predvsem z namenom, da bi se mandati vlade in upravnih menedžerjev križali, s čimer bi lažje zagotovili politično neodvisnost upravnih menedžerjev, ki bi morali znati sodelovati s katero koli vrsto pozicije, a se je slednje z možnostjo razrešitev precej izjalovilo.

Kot smo že omenili, slovenska zakonodaja formalno dovoljuje določeno stopnjo politizacije, ki ni opredeljena v negativnem smislu, ampak je celo nujno potrebna za nemoteno interakcijo med političnimi funkcionarji in upravnimi menedžerji. Če bi zgolj analizirali formalnopravne dokumente, je celoten postopek imenovanja predstavljen kot povsem ustrezen, neodvisen ter hkrati zadošča kriteriju enakopravne dostopnosti na položaj, ki se kaže v institutu javnega natečaja. Empirični podatki pa nam pokažejo precej drugačno sliko, s katere je povezovanje med vrhom izvršilne veje oblasti in najvišje vodstvene ravni strukture državne uprave precej bolj politično povezano, zato je negativen vpliv politizacije mogoče prepoznati le iz prakse imenovanj in ne iz formalnih dokumentov.

Vsekakor se zavedamo, da zgolj s predlaganimi ukrepi ne bomo uspeli zmanjšati stopnje politizacije, vsekakor pa bi lahko zapolnili določene zakonske vrzeli, ki smo jih našli ob natančni analizi formalne zakonodaje ter na podlagi empirične raziskave; kandidatom za imenovanje v upravnega menedžerja pa bi zagotovili objektivnejši selekcijski postopek.

Visoka raven politizacije dokazano povzroča visoko fluktuacijo upravnih menedžerjev ter s tem prispeva k organizacijski nestabilnosti, s čimer demotivira tudi ostale visoke javne uslužbenke (tretjo raven vodenja), ki se že vnaprej zavedajo, da najpomembnejših položajev na ministrstvih in njihovih organih v sestavi ni mogoče pridobiti zgolj na podlagi sposobnosti, temveč le s pomočjo osebnih in političnih vez (Meyer-Sahling 2009, 82). Tu pa preži nevarnost, da se politizacija razširi (če se že ni) tudi na nižje nivoje državne uprave. Na slednje opozarjata tudi Meyer-Sahling in Veen (2012, 10), ki na podlagi empirične raziskave

trdita, da je politizacija prisotna vse do (hierarhično gledano) tretje ravni za ministrom. Pri tem prva raven ni problematična, saj jo predstavljajo državni sekretarji, za katere je povsem jasno, da so imenovani politično; prav tako je bila določena stopnja politizacije²³⁶ pričakovana tudi za drugo raven, ki jo predstavljajo upravni menedžerji, saj ta raven sodi v področje, kjer se uprava in politika medsebojno prepletata.

Več pozornosti pa bo v prihodnjih prispevkih s področja preučevanja politizacije visokih javnih uslužbencev potrebno nameniti tretji ravni, ki jo predstavljajo vodje organizacijskih enot. Omenjena raven namreč sodi v upravno področje, kjer na imenovanja politika ne bi smela imeti vpliva, vendar ga še vedno ima. Izmerjena stopnja politizacije namreč znaša 27,5, kar je sicer precej manj, kot stopnja, ki je bila izmerjena na drugi ravni, a še vedno odločno preveč. Imenovanja vodij organizacijskih enot naj bi bila namreč povsem strokovna, prav tako pa jih ne imenuje PNK, ampak postopek zaposlitve poteka po splošnem postopku, ki velja za zaposlitev vseh javnih uslužbencev z izjemo upravnih menedžerjev. Politizacija tretje ravni je tako povsem nepotrebna in neprimerna, saj politični vrh dnevno sodeluje predvsem z upravnimi menedžerji, ki jim pomagajo pri uresničevanju njihovih politik.

Če zaključimo, lahko torej precej zadržano govorimo o stabilni in neodvisni slovenski upravni eliti, s čimer se strinjajo tudi upravni menedžerji. Sama slovenska zakonodaja sicer do neke mere dovoljuje formalno pa tudi materialno politizacijo, vendar lahko glede na predstavljene podatke trdimo, da je mejo pri imenovanju in razreševanju upravnih menedžerjev krepko prestopila. Meyer-Sahling in Veen (2012, 10) na podlagi intervjujev celo zaključita, da se je politizacija med leti 2004 in 2008 na najvišji upravni ravni najbolj povečala prav v Sloveniji.

Oprelitev meje, do katere lahko politični funkcionarji posegajo v upravno področje in obratno, je izjemno zahtevna ter odvisna od formalnopravno določenih okvirjev ureditve položaja visokih javnih uslužbencev. Ostre meje med obema področjema ni mogoče potegniti, saj upravni menedžerji predstavljajo vezni člen med upravnim in političnim sistemom (Drewry in Butcher 1993, 21–23; Raadschelders in drugi 2007, 174–176), lahko pa opredelimo širše področje delovanja upravnih menedžerjev ter razjasnimo, v katerega izmed obeh mejnih področij (politika - uprava) sega globlje.

Če želimo upravne menedžerje v omenjeno področje uvrstiti na podlagi njihovega imenovanja, potem se strinjamo, da le-to sega precej bolj na stran političnega področja. Na

²³⁶ Stopnja politizacije druge ravni izvršilno-upravnega sistema v Sloveniji glede na raziskavo Meyer-Sahlinga in Veena (2012) znaša 67,5. Večjo stopnjo druge ravni sta avtorja zabeležila le na Poljskem in Slovaškem.

podlagi empiričnih podatkov smo namreč ugotovili, da sta obe ključni preučevani skupini mnenja, da prihaja do imenovanj na položaje v večji meri na podlagi politične pripadnosti oziroma osebnih poznanstev. To pomeni, da so vnaprej dogovorjena ter da izbrani kandidati pogosto tudi niso najbolj strokovno in tehnično podkovani kandidati. Če pa jih želimo uvrstiti na podlagi vlog, ki jih opravljajo, jih moramo uvrstiti bliže upravnemu področju, saj prevladujejo menedžerske vloge, sledijo upravljaljske in šele nato politične vloge.

Glede na predstavljene podatke o stopnji politizacije druge in tretje ravni, bi bilo namesto predlaganih popravkov zakonodaje s področja imenovanja upravnih menedžerjev smotrno premisliti tudi o novi zakonodajni reformi, kjer bi mejo med upravo in politiko spustili za eno raven nižje; tako bi imenovanja ustreznih upravnih menedžerjev v celoti tudi formalno prepustili političnim funkcionarjem. Med upravnimi menedžerji in vodji organizacijskih enot pa bi morali potegniti ostro mejo, ki je politika pri imenovanjih ne bi smela prestopiti. Vodje organizacijskih enot namreč brez dvoma predstavljajo upravno osebje.

13 LITERATURA

1. Aberbach, Joel D. 2003. Introduction: Administration in an Era of Change. *Governance* 16 (3): 315–319.
2. Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, in Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, London: Harvard University Press.
3. Aberbach, Joel D. in Bert A. Rockman. 1987. Comparative Administration: Methods, Muddles and Models. *Administration and Society* 18 (4): 473–506.
4. ---. 1988. Image IV. Revisited: Executive and Political Roles. *Governance* 1 (1): 1–25.
5. ---. 1997. Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States. *Governance* 10 (4): 323–349.
6. ---. 2006. The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics —and Beyond. *International Journal of Public Administration* 29 (12): 977–995.
7. Adomonis, Vidmantas. 2008. Strucutral elements of a Law on Civil Service. Trends and Fundamental Choices. *Sigma Paper, Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo*, Pristina 26-27. junij. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/40/40974909.pdf> (18. januar 2011).
8. Albrow, Martin. 1970. *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press Limited.
9. Almond, Gabriel A. in Powell G. Bingham. 1966. *Comparative politics: A Developmental Approach*. Boston: Little Brown & Company.
10. Appleby, Paul Henson. 1949. *Policy Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
11. Armstrong, John A. 1973. *The European Administrative Elite*. Princeton: Princeton University Press.
12. Armstrong, Scott J. in Edward J. Lusk. 1987. Return postage in mail surveys: A meta analysis. *Public Opinion Quaterly* 51 (2): 233–248.
13. Ashby, Ross W. 1999/1957. *An Introduction to Cybernetics*. London: Chapman & Hall.
14. Auer, Astrid, Christophe Demmke in Robert Polet. 1996. *Civil Service in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
15. Bandelj, Mirko. 1998. Analiziranje učinkovitosti državne uprave. *Javna uprava* 34 (4): 547–579.

16. Barker, Ernest. 1944. *The Development of Public Services in Western Europe 1660-1930*. London: Oxford University press.
17. Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry in Theo A. J. Toonen, ur. 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
18. Bekke, Hans A. G. M. in Frits van der Meer, ur. 2000. *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
19. Berman, Harold J. 1983. *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press.
20. Bezes, Philippe in Patrick Le Lidec 2007. French Top Civil Servants Within Changing Configurations: From Monopolization to Contested Places and Roles. V *From Active to the Enabling State: The Changing role of top officials in European Nations*, ur. Edward C. Page in Vincent Wright, 121–163. New York: Palgrave Macmillan.
21. Birch, Anthony H. 1982. *The British System of Government*. 5th ed. London: Allen & Unwin.
22. Blau, Peter M. in Richard W. Scott. 2003. *Formal Organizations: A Comparative Approach*. California: Stanford University Press.
23. Blaug, Ricardo, Louise Horner in Rohit Lekhi. 2006. *Public value, politics and public management literature review*. London: The Work Foundation. Dostopno prek: http://www.theworkfoundation.com/DownloadPublication/Report/117_117_politics_lit_review.pdf (5. januar 2012).
24. Blondel, Jean. 1995. *Comparative Government: An Introduction*. London: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
25. Bogdanor, Vernon, ur. 1987. *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford: Blackwell Reference.
26. Bohinc, Rado. 2001a. Novosti v pravu uslužbenskih razmerij. *Podjetje in delo* 27 (6–7): 1335–1348.
27. ---. 2001b. Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. V *Zbornik referatov: VIII. dnevi slovenske uprave*, Portorož, 27., 28., 29. september 2001, ur. Tone Jerovšek in drugi, 43–69. Ljubljana: Visoka upravna šola.
28. Bossaert, Danielle, Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet in Astrid Auer. 2001. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

29. Bosworth, Karl A. 1958. The Manager is a Politician. *Public Administration Review*, 18 (3): 216–222.
30. Braibanti, Ralph J.D., ur. 1966. *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition*. Durham: Duke University Press.
31. Brečko, Daniela. 2006. *Načrtovanje kariere kot dialog med organizacijo in posameznikom*. Ljubljana: Planet GV.
32. Brejc, Miha. 1996. Politika in javna uprava. V *III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož '96: Zbornik referatov*, ur. Darinka Marguč, 1–16. Ljubljana: Visoka upravna šola.
33. ---. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
34. ---. 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
35. Brezovšek, Marjan. 1992. Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29 (11–12): 1089–1100.
36. ---. 1996. Teoretični pojem uprave. *Teorija in praksa* 33 (6): 997–1008.
37. ---. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264–278.
38. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. Brown, Brack E.S. in Richard J. Stillman. 1986. *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*. College Station, TX: A&M University Press.
41. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
42. ---. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
43. ---. 1998. *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.
44. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez, ur. 2002. *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
45. Bugarič, Bojan. 2004. Mit ali realnost? *Slovenska uprava* 4 (5): 15–17.
46. ---. 2005a. Ločitev politike in uprave: »zahodni« modeli in »vzhodne« prakse? *Javna uprava* 41 (2–3): 419–432.
47. ---. 2005b. Politizacija državne uprave: o meji med politiko in upravo. V *Zbornik znanstvenih razprav letnik 65*, ur. Marijan Pavčnik, 105–126. Ljubljana: Pravna fakulteta.
48. ---. 2006. Deset tez o odnosu med politiko in upravo v Sloveniji. *Podjetje in delo* 32 (6–7): 1259–1263.

49. Bulmer, Martin 1988. Social Science Expertise and Executive-Bureaucratic Politics in Britain. *Governance* 1(1): 26–49.
50. Caiden, Gerald E. 1996. The Concept of Neutrality. V *Democratization and Political Neutrality*, ur. Haile K. Asmerom in Elisa P. Reis, 20–44. London: Macmillan Press Ltd.
51. Campbell, Colin. 1986. *Managing the Presidency: Carter, Reagan and The Search for Executive Harmony*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
52. ---. 1988. The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies. *British journal of political science*, 18 (2): 243–272.
53. Campbell, Colin in Guy B. Peters. 1988. The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change? *Governance* 1 (1): 79–99.
54. Campbell, Colin in Graham K. Wilson. 1995. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Oxford: Blackwell.
55. Chapman, Richard A. 1984. *Leadership in the British Civil Service*. London: Croomttelm.
56. Chester, Daniel Norman. 1981. *The English Administrative System 1780–1870*. Oxford: Clarendon Press.
57. Church, Clive H. 1981. *Revolution and Red Tape: The French Ministerial Bureaucracy 1770–1850*. Oxford: Clarendon Press.
58. Clegg, Stewart in David Dunkerley. 1980. *Organization, Class and Control*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
59. Cohen, Emmeline W. 1941. *The Growth of the British Civil Service 1780–1939*. London: Allen & Unwin.
60. Connaughton, Bernadette, Georg Sotla in B. Guy Peters, ur. 2008. *Politico-Administrative Relations at the Centre- Actors, Structures and Processes supporting the Core Executive*. Bratislava: NISPAcee Press.
61. Critchley, Thomas A. 1951. *The Civil Service Today*. London: Victor Gollancz Ltd.
62. Dahlstroem, Carl. 2009. *Political Appointments in 18 democracies 1975–2007*. Gothenburg: QoG, Working Article Series.
63. Daugbjerg, Carsten. 1997. *Farmers' Influence on East-West Integration in Europe: Policy Networks and Power*. Esbjerg : Sydjysk Univversitetsforlag.
64. ---. 1998. *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate.

65. Demir, Tansu. 2009. The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political—Administrative Relations. *Public Administration Review* 69 (5): 876–888.
66. Demir, Tansu in Ronald C. Nyhan. 2008. The Politics–Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review* 68 (1): 81–96.
67. Dogan, Mattèi. 1975. The Political Power of the Mandarins. V *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*, ur. Mattèi Dogan, 3–24. New York: John Wiley & Sons.
68. Draganidis, Fotis in Gregoris Mentzas. 2006. Competency based management: A Review of Systems and Approaches. *Information Management & Computer Security* 14 (1): 51–64.
69. Drewry, Gavin in Tony Butcher. 1993. *The Civil Service Today*. Oxford, Cambridge: Blackwell.
70. Dwivedi, O. P. in Dele Olowu. 1988. Bureaucratic Morality: An Introduction. *International Political Science Review* 9 (3): 163–165.
71. Ehn, Peter, Magnus Isberg, Claes Linde in Gunnar Wallin. 2003. Swedish Bureaucracy in an Era of Change. *Governance* 16 (3): 429–458.
72. Eichbaum Chris in Richard Shaw. 2007. Ministerial Advisers, Politicisation and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration* 85 (3): 609–640.
73. ---. 2008. Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems. *Governance* 21 (3): 337–363.
74. Etzioni Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London, Boston, Melbourne, Henley: Routledge & Kegan Paul.
75. Exworthy, Mark in Susan Halford, ur. 1999. *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press.
76. EUPAN Human Resource Working Group. 2008. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. Dostopno preko: http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (4. februar 2012).
77. Falconer, Peter. 1997. Novi management v javni upravi: načela in praksa v Veliki Britaniji. *Javna uprava* 33 (1): 85–108.
78. Farazmand, Ali, ur. 1997. *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks: Sage Publications.

79. Farnham, David in Sylvia Horton, ur. 1996. *Managing People in the Public Services*. London, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire in London: Mac Millan Press Ltd.
80. Ferlie, Ewan in Keith J. Geraghty. 2005. Professionals in Public Service Organizations: Implications for Public Sector Reforming. V *The Oxford Handbook of Public Management*, ur. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt, 424-445. Oxford: Oxford University Press.
81. Ferraz, David. 2009. Is there space for hybrid management models of Senior Civil Service across political-administrative systems? *Public Policy and Administration* 2009 (30): 57–67.
82. Finer, Herman. 1941. Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review* 1 (2): 335–350.
83. Fink-Hafner, Danica. 2002. Znanost «o» javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
84. Fischer, Wolfram in Peter Lundgreen. 1975. The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel. V *The Formation of National States in Western Europe*, ur. Charles Tilly, 456–561. Princeton: Princeton University Press.
85. Fitzgerald, Louise in Ewan Ferlie. 2000. Professionals – Back to the Future? *Human Relations* 53 (5): 713–739.
86. Frederickson, George H. in Kevin B. Smith. 2003. *The public administration theory primer*. Boulder, Colo: Westview Press.
87. Freidson, Eliot. 2001. *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.
88. Friderich, Carl J. in Taylor Cole. 1967. *Responsible Bureaucracy*. New York: Russel & Russel. (Original work published 1932).
89. Gawthrop, Louis C. 1998. *Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st Century*. New York: Chatham House.
90. Giauque, David, Fabien Resenterra and Michaël Siggen. 2009. Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland. *International review of administrative sciences* 75 (4): 687–713.
91. Gladden, Edgar Norman. 1972. *A History of Public Administration*. London: Frank Cass.
92. Goetz, Klaus H. in Helen Z. Margetts. 1999. The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe. *Governance* 12 (4): 425–453.

93. Goetz, Klaus. H. in Hellmut Wollmann. 2001. Governmentalizing Central Executives in Postcommunist Europe: A Four-Country Comparison. *Journal of European Public Policy* 8 (6): 864–887.
94. Golembiewski, Robert T. 1977. *Public Administration as a Developing Discipline*. New York: Marcel Dekker.
95. Goodnow, Frank J. 2003 [1900]. *Politics and Administration: A Study in Government*. New Brunswick: Transaction Publishers.
96. Goodsell, T. Charles. 1994. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. New Jersey: Chatham House Publishers.
97. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list RS.
98. Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
99. Gulick, Luther. 1933. Politics, administration, and the »New Deal«. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 169: 55–66.
100. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
101. ---. 2005a. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
102. ---. 2005b. Poskusi politizacije slovenske javne uprave? *Teorija in praksa* 42 (4–6): 759–770.
103. ---. 2006. The Relationship Between Civil Servants and Politicians in a Post-Communist Country: A Case of Slovenia. *Public Administration* 84 (1): 165–184.
104. ---. 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
105. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
106. Halligan, John. 2003. Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective. V *Handbook of Public Administration*, ur. B. Guy Peters in John Pierre, 98–108. London: Sage Publications.
107. Harmon, Michael M. 2006. *Public Administration's Final Exam: A Pragmatist Restructuring of the Profession and the Discipline*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
108. Heady, Ferrel. 1979. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York, Basel: Marcel Dekker Inc.
109. ---. 1991. *Public Administration: A Comparative Perspective*. (Fourth edition). New York, Basel: Marcel Dekker Inc.

110. ---. 2001. *Public administration: A Comparative Perspective* (Sixth Edition). New York, Basel: Marcel Dekker Inc.
111. Heberlein, Thomas A. in Robert Baumgartner. 1978. Factors Affecting Response Rates to Mailed Surveys: A Quantitative Analysis of the Published Literature. *American Sociological Review* 43 (4): 447–462.
112. Hecl, Hugh. 1977. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington: Brookings Institution Press.
113. ---. 1984. In Search of a Role: America's Higher Civil Service. V *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*, ur. Ezra N. Suleiman, 8–34. New York: Holmes & Meier.
114. Herring, Pendleton E. 1936. *Public Administration and the Public Interest*. New York: McGraw-Hill.
115. Heyliger, Francis in Joslyn Cliff. 2001. Cybernetics and Second-Order Cybernetics. V *Encyclopedia of Physical Science & Technology*, ur. R.A. Meyers, 155–170. New York: Academic Press.
116. Hojnacki, William P. 1996. Politicization as a Civil Service Dilemma. V *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, ur. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry in Theo A. J. Toonen, 137–164. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
117. Hondenghem, Annie. 2002. The State of the Art in the Public Sector? V *Competency Management in the Public Sector*, ur. Sylvia Horton, Annie Hondenghem and David Farnham, 173–180. Amsterdam: IOS Press.
118. Hondenghem, Annie in Filip Vandermeulen. 2000. Competency Management in the Flemish and Dutch civil service. *The International Journal of Public Sector Management* 13 (4): 342–353.
119. Hood, Christopher. 1991. A Public Management for all Seasons. *Public Administration* 69 (spring): 3–19.
120. ---. 1995. The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3): 93–109.
121. Hood, Christopher in Guy B. Peters, ur. 1994. *Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*. London: Sage Publications.
122. Hood, Christopher in Martin Lodge. 2004. Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Governance* 17 (3): 313–333.

123. Horton, Sylvia. 2000. Introduction - The Competency Movement: Its Origins and Impact on the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management* 13 (4): 306–318.
124. ---. 2002. *The Competency Movement*. V *Competency Management in the Public Sector*, ur. Sylvia Horton, Annie Hondeghem and David Farnham, 3–16. Amsterdam: IOS Press.
125. ---. 2006. New Public Management: It's Impact on Public Servant's Identity. An Introduction to this Symposium. *International Journal of Public Sector Management* 19 (6): 533–542.
126. Howlett, Michael in M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: University Press.
127. Hughes, Owen E. 2003. *Public Management and Administration: An introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
128. Humphrey, Christopher, Peter Miller in Robert W. Scapens. 1993. Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector. *Accounting, Auditing and Accountability* 6 (3): 7–29.
129. Hutchings, Kimberly. 1999. *International Political Theory: Rethinking Ethics in a Global Era*. London: Sage Publications.
130. Jacobsen, Dag Ingvar. 1996. The Role of the Public Manager: Loyalty, Autonomy or Advocacy? *Political Studies* 19 (1): 45–66.
131. ---. 2006. The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. *Governance* 19 (2): 303–323.
132. Jagminas, Jonas in Andrius Valickas. 2007. The Assumptions for Senior Civil Service in Lithuania. *Viešoji Politika Ir Administravimas* 27 (March): 16–25.
133. Jansone, Dace in Iveta Reinholde. 2001. Politico - Administrative Relations: The Case of Latvia. V *Politico-administrative Relations: Who Rules?*, ur. Tony Verheijen, 203–225. Bratislava: Nispacee.
134. Jerovšek, Tone. 2006. Imenovanje najvišjih državnih uradnikov med političnostjo in strokovnostjo. *Podjetje in delo* 32 (6/7): 1250–1258.
135. Ketelaar, Anne, Nick Manning in Edouard Turkisch. 2007. *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*; OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/gov/38990099.pdf> (1. marec 2012).

136. Kettl, Donald F. 2000. Public Administration at the Millenium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (1): 7–34.
137. Kim, Pan Suk. 2008. How to Attract and Retain the Best in Government. *International Review of Administrative Sciences*.74 (4): 637–652.
138. Kirwan, Kent A. 1981. Historicism and Statesmanship in the Reform Argument of Woodrow Wilson. *Interpretation* 9 (2-3): 339–351.
139. *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalne skupnosti, številka 0130-5/2011/1*. 2011. Dostopno prek: http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Uradniski_svet/Kodeks_Etike.pdf (10. april 2012).
140. Kooiman, Jan in Kjell A. Eliassen, ur. 1987. *Managing Public Organizations*. London: Sage Publications Ltd.
141. Koontz, Harold in Heinz Wehrich. 1990. *Essentials of Management*. New York: McGraw-Hill.
142. Korade Purg, Štefka. 2004. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 97–127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
143. Kovač, Polonca. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279–293.
144. ---. 2002a. Reorganizacija ministrstev po novem zakonu o državni upravi. V *Kadrovske informacije*, december, ur. Judita Bagon, 26–28. Ljubljana: Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
145. ---. 2002b. Podjetniška načela v upravljanju Slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javne uprave*, ur. Bogomil Ferfila, 144–272. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
146. ---. 2011. Izvajanje in razvoj meril ter postopkov izbire najvišjih položajnih uradnikov-med teorijo, predpisi in sodno prakso. *HRM (Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu)* 9 (39): 11–20.
147. Kovač, Polonca in Gregor Virant. 2011. Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 29–49. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
148. Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik- primeri kulturnih politik v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
149. Krašovec, Alenka in Matej Kovačič. 2008. Odnosi med akterji v upravnem sistemu: Slovenija v primerjalni perspektivi. *Teorija in praksa* 45 (3/4): 345–364.

150. Kuperus, Herma in Anita Rode. 2008. *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. Maastricht: European Institute of Public Administration. Dostopno prek: [http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/2_Study_on_Senior_Civil_Service\(1\).pdf](http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/2_Study_on_Senior_Civil_Service(1).pdf) (17. november 2009).
151. Kustec Lipicer, Simona. 2002. Organizacije za analizo javnih politik ali think-tanks. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 83-102. Fakulteta za družbene vede: Ljubljana.
152. ---. 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
153. Kwang-Hoon, Lee in Jos C.N. Raadschelders. 2008. Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981. *Governance* 21 (3): 419–438.
154. László, Vass. 2001. Civil Service Development and Politico-Administrative Relations in Hungary. V *Politico-Administrative Relations: Who rules?*, ur. Tony Verheijen, 147–174. Bratislava: NISPAcee Press.
155. Lauth, P. Thomas. 1989. Responding to Elected and Appointed Officials. V *Handbook of public administration*, ur. James L. Perry, 193–207. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
156. Leemans, Arne F. 1987. Recent Trends in the Career Service in European Countries. *International Review of Administrative Sciences* 53 (1): 63–88.
157. Legat Čož, Nina. 2003. Direktorji in namestniki direktorjev organov v sestavi in v vladnih službah po 28.6.2003. V *Kadrovske informacije* 11, ur. Judita Bagon, 25–28. Ljubljana: Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
158. Lipičnik, Bogdan. 1994. *Menedžment v izobraževanju. Modul: Vodenje notranje organizacije zavoda. Organizacija kot orodje pri vodenju*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo in šport.
159. Lodge, Martin in Christopher Hood. 2003. Competency and Bureaucracy: Diffusion, Application and Appropriate Response? *West European Politics* 26 (3): 131–152.
160. ---. 2005. Symposium Introduction: Competency and Higher Civil Servants”, *Public Administration* 83 (4): 779–787.
161. Long, Norton E. 1954. Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and Responsibility. *Public Administration Review* 14 (1): 22–31.
162. Mainzer, Lewis C. 1973. *Political Bureaucracy*. Glenview: Scott, Foresman.

163. Maor, Moshe. 1999. The paradox of managerialism. *Public Administration Review* 59 (1), 5–18.
164. Marković, Mirko. 1972. *Prilaz kibernetici*. Beograd: Savremena Administracija.
165. Marsh, David, M. J. Smith in M. Richards. 2000. Bureaucrats, Politicians and Reform in Whitehall: Analysing the Bureau-Shaping Model. *British Journal of Political Science* 30 (3): 461–482.
166. Matas, Jordi. 1995. *Public Administration and the Recruitment of Political Elites: Formal and Material Politicisation in Catalonia*. Barcelona: IASIA Conference, Working paper no. 104.
167. Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning in Emmanuelle Arnould. 2007. *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing. Dostopno prek: <http://www.oecdilibrary.org/oecd/content/workingpaper/136274825752> (5. marec 2010).
168. Mayntz, Renate. 1984. The Higher Civil Service of the Federal Republic of Germany. V *The Higher Civil Service in Europe and Canada*, ur. Bruce L. R. Smith, 55–68. Washington D.C.: Brookings Institution.
169. McLennan, Barbara N. 1980. *Comparative politics and public policy*. North Scituate, MA: Duxbury Press.
170. Metcalfe, Les in Sue Richards. 1991. *Improving Public Management*. London: Sage.
171. Meyer-Sahling, Jan Hinrik. 2004. Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticization. *West European Politics* 27 (1): 71–103.
172. ---. 2008. The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary. *European Journal of Political Research* 47 (1): 1–33.
173. ---. 2009. *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. Sigma Papers, No. 44. Paris: OECD Publishing.
174. ---. 2011. The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. *Governance* 24 (2): 231–260.
175. Meyer-Sahling, Jan Hinrik in Tim Veen. 2012. Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics* 28 (1): 4–22.
176. Miller, Maureen. 1984. »From Ancient to Modern Organization: The Church as Conduit and Creator. *Administration and Society* 15 (3): 275–293.

177. Ministrstvo za javno upravo. 2003a. *Kadrovsko poročilo za leto 2002*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (2. april 2011).
178. ---. 2003b. *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladneorganizacije/strategija2.pdf> (7. december 2009).
179. ---. 2004. *Kadrovsko poročilo za leto 2003*. Dostopno prek : <http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/porocilo2003.doc> (3. april 2011).
180. ---. 2005. *Kadrovsko poročilo za organe državne uprave 2004*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/KadrovskoPorocilo2004.pdf> (3. april 2011).
181. ---. 2006. *Kadrovsko poročilo za leto 2005*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko_porocilo_2005.pdf (3. april 2011).
182. ---. 2007. *Kadrovsko poročilo za leto 2006*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/kadrovsko_porocilo_za_leto_2006_N.pdf (3. april 2011).
183. -----. 2008. *Kadrovsko poročilo za leto 2007*. Dostopno prek: http://euprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko__porocilo_za_leto__2007_N.pdf (3. april 2011).
184. --- 2009. *Kadrovsko poročilo za leto 2008*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/porocilo2008.pdf> (3. april 2011).
185. ---. 2010. *Kadrovsko poročilo za leto 2009*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko_porocilo_2009.PDF (3. april 2011).
186. ---. 2011a. *Kadrovsko poročilo za leto 2010*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (3. april 2011).
187. ---. 2011b. *Posebne natečajne komisije (arhivsko spletno mesto)*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/posebne_natečajne_komisije/index.html (3. april 2012).
188. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. 2012a. *Upravna akademija*. Dostopno prek: http://www.mpju.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_javne_uprave/javni_sektor/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/ (1. junij 2012).
189. ---. 2012b. *Vodenje in upravljanje v upravi*. Dostopno prek: http://www.mpju.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_javne_uprave/javni_sektor/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/vodenje_in_upravljanje_v_upravi/ (1. junij 2012).

190. Morgan, Philip E. in James L. Perry. 1988. Re-Orienting the Comparative Study of Civil Service Systems. *Review of Public Personnel Administration* 8 (3): 84–95.
191. Morstein, Marx F. 1946. *Elements of Public Administration*. New York: Prentice Hall.
192. Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy and the Public Service (2nd edition)*. New York: Oxford University Press.
193. ---. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
194. Mountfield, Robin. 2005. Senior Civil Service Appointments and Tenure: Impartiality and Political Neutrality in Democratic Transitions. V *Features of the political-senior civil service relationship in transition democracies. Democratic Transition: Senior Civil Servants and the Political-Administrative Interface*. XVIII International congress on the training and development of senior civil servants, National Academy of Public Administration, Kyiv, 17 – 17 June 2005, 39–44. Dostopno prek: http://ipas.org.ua/old/doc/Congress_eng.pdf (20. maj 2012).
195. Mouritzen, Poul Erik in James H. Svara. 2002. *Leadership at the Apex; Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
196. Možina, Stane (ur.). 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.
197. ---. 2002a. Učeca se organizacija-učeci se management. V *Management: nova znanja za uspeh*, ur. Stane Možina, 12–45. Radovljica: Didakta.
198. ---. 2002b. Vodja in vodenje. V *Management: nova znanja za uspeh*, ur. Stane Možina, 498–539. Radovljica: Didakta.
199. Možina, Stane in Marjana Merkač Skok. 1990. *Vodenje podjetja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
200. Mulgan, Richard. 1998. Politicization of Senior Appointments in the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration* 57 (3): 3–14.
201. ---. 2007. Truth in Government and the Politicisation of Public Service Advice. *Public Administration* 85 (3): 569–586.
202. Müller, Wolfgang. 2007. The Changing Role of the Austrian Civil Service: The Impact of Politicisation, Public Sector Reform and Europeanisation. V *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, ur. Edward C. Page in Vincent Wright. 38–62. New York: Palgrave Macmillan.
203. Nahtigal, Lea in Miro Haček. 2013. Politicization of senior civil servants in Slovenia. *Transylvanian review of administrative sciences* 39 (E): 108-127.

204. Newland, Chester. 1983. A Mid-term Appraisal-The Reagan Presidency: Limited Government and Political Administration. *Public Administration Review* 43 (1): 1–21.
205. Noordegraaf, Mirko. 2007. From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society* 39 (6): 761–785.
206. Northouse, Peter G. 2010. *Leadership theory and Practice* (5th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
207. Nunberg, Barbara, ur. 1999. *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Washington DC: World Bank.
208. *Odločba ustavnega sodišča. U-I-90/05-13*. Dostopno prek: [http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/35d0eba0eb28b482c125717200288df7/\\$FILE/U-I-90-05.pdf](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/35d0eba0eb28b482c125717200288df7/$FILE/U-I-90-05.pdf) (10. september 2012).
209. OECD. 1995. Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries. *Sigma Papers*, No. 1, OECD Publishing. Dostopno prek: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml6gln4cbq.pdf?expires=1359374751&id=id&accname=guest&checksum=8378CCE9664B95344464DA70801788B9> (4. maj 2012).
210. ---. 2003. *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*. 28th Session of the Public Management Committee, 13–14. november 2003, Paris.
211. ---. 2008. *The State of the Public Service*. Paris: OECD Publications.
212. Olsen, Johan P. 1983. *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State*. Oslo: Universitetsforlaget.
213. Op De Beeck, Sophie and Annie Hondeghem. 2010. *Competency Management in the Public Sector: Three Dimensions of Integration*. Paper for the IRSPM Conference 2010, Berne, Switzerland April 7–9. Dostopno prek: <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/267065> (3. avgust 2011).
214. Osborne, David in Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books, Plume.
215. O'Toole, Laurence J. Jr. 1987. Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State. *Public Administration Review* 47 (1): 17–25.

216. Overeem, Patrick. 2008. Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy. *Public administration review* 86 (1): 36–45.
217. ---. 2009. *The Politics-Administration Dichotomy: A Reconstruction*. Leiden: Universiteit Leiden.
218. Page, Edward C. 1985. *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*. Brighton: Wheatsheaf.
219. ---. 1992. *Political Authority and Bureaucratic Power*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
220. Page, Edward C. in Vincent Wright, ur. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press.
221. ---. ur. 2007a. *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*. New York: Palgrave Macmillan.
222. ---. 2007b. Introduction: From the Active to the Enabling State. V *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, ur. Edward C. Page in Vincent Wright. 1–14. New York: Palgrave Macmillan.
223. Parrado-Díez, Salvador. 2004. Politicisation of the Spanish Civil Service: Continuity in 1982 and 1996. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 227–256. London: Routledge.
224. Parris, Henry. 1969. *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*. London: Allen & Unwin.
225. Parsons, Talcott. 1960. *Structure and Process in Modern Societies*. New York: Free Press.
226. ---. 1991. *The Social System*. London: Routledge.
227. Pečarič, Mirko. 2008. *Uradništvo med formalnim in neformalnim vplivom na politiko in državljane*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
228. Perry, James L. in W. Vandenabeele. 2008. The Behavioral Dynamics of Public Service Motivation. V *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*, ur. James L. Perry in Anne Hondeghe, 56–79. Oxford: Oxford University Press.
229. Peters, Guy B. 1986. *The Relationship between Civil Servants and Political Executives: A Preliminary Comparative Examination*. Glasgow: Centre for the study of public policy, University of Strathclyde.
230. Peters, Guy B. 1987. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making. V *Bureaucracy and Public Choice*, ur. Jan Erike Lane, 256–282. London: Sage.

231. Peters, Guy B. 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Methods*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
232. Peters, Guy B. 2001. *The Politics of Bureaucracy (Fifth Edition)*. London in New York: Routledge.
233. Peters, Guy B. 2009. Still the Cenutry of Bureaucracy?: The roles of public servants. *Public Policy and Administration (Viešoji politika ir administravimas)* 2009 (30): 7–21.
234. Peters, Guy B. in Jon Pierre, ur. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge, ECPR Studies in European Political Science: New York, London.
235. ---. 2004. *Politization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. New York: Routledge.
236. Peters, Guy B. in Donald J. Savoie. 1998. *Taking Stock: Assesing Public Sector Reform*. Montreal and Kingston: Mc Grill/Queens University Press.
237. Pfiffner, John M. 1935. *Public Administration*. New York: Ronald.
238. Pfiffner, P. James. 1992. Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century. *Public Administration Review* 47 (1): 57–65.
239. Pirnat, Rajko, ur. 2004. *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
240. ---. 2006. Politična diskrecija ali odločanje o pravici – obrazložitev aktov o izbiri, imenovanju in razrešitvi visokih uradnikov. *Podjetje in delo 6-7 (xxxii): 1264–1272*.
241. ---. 2011. Pogled na razvoj slovenske državne uprave. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 51–78. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
242. Pierre, John, ur. 1995. *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot: Edward Elgar Publishing, Inc.
243. ---. 2007. From Managing the State to Managing Contingencies: Changing Roles of the Senior Civil Service in Sweden. V *From Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, ur. Edward C. Page in Vincent Wright, 208–223. New York: Palgrave Macmillan.
244. Plano, Jack C., Milton Greenberg, Roy Olton and Robert E. Riggs. 1973. *Political Science Dictionary*. Hinsdale, IL: Dryden Press.
245. Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

246. Pollitt, Christopher, Sandra Van Thiel in Vincent Hamburg. 2007. New Public Management in Europe. *Management Online Review* (oktober). Dostopno prek: <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/11553/BSK-2007-004.pdf> (3. maj 2012).
247. *Poslovník uradniškega sveta; uradno prečiščeno besedilo, sprejeto dne 16.4.2012; številka 0131-42/2008/13*. Dostopno prek: http://www.mpju.gov.si/si/delovna_podrocja/javna_uprava/uradniski_svet/#c18415 (3. maj 2012).
248. *Poslovník o delu posebnih natečajnih komisij, uradno prečiščeno besedilo, sprejeto dne 16.4.2012; številka 0131-42/2008/15*. Dostopno prek: http://www.mpju.gov.si/si/delovna_podrocja/javna_uprava/uradniski_svet/#c18415 (3. maj 2012).
249. Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi I*. Grafički zavod Republike Hrvatske, Zagreb: Pravni fakultet.
250. ---. 1996. *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
251. ---. 1999. *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni Fakultet.
252. Putnam, Robert D. 1973. The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. *British Journal of Political Science* 3 (3): 257–290.
253. ---. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. New York: Prentice Hall.
254. Quah, Jon Siew Tien. 1978. The Origins of the Public Bureaucracies in the ASEAN Countries. *Indian Journal of Public Administration* 24 (2): 400–429.
255. Raadschelders, Jos C. N. 2003. *Government: A Public Administration Perspective*. New York: Armonk, M.E. Sharpe.
256. Raadschelders, Jos C. N. in Mark Rutgers. 1996. The Evolution of Civil Service Systems. V *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, ur. Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry, in Theo A.J. Toonen, 67–100. Bloomington: Indiana University Press.
257. Raadschelders Jos C.N., Theo A. J. Toonen in Frits M. Van der Meer, ur. 2007. *The Civil Service in the 21st Century*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan Ltd.
258. Rabin, Jack and James S. Bowman, ur. 1984. *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York: Marcel Dekker.
259. Rabrenovic, Aleksandra. 2001. Review of Theory on Politico-Administrative Relations. V *Politico-Administrative Relations: Who Rules?*, ur. Tony Verheijen, 10–25. Bratislava: NISPAcee Press.
260. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
261. Randma, Tiina. 2001. *Civil Service Careers in Small and Large States: The Cases of Estonia and the United Kingdom*. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

262. Rees, Christopher J., Jane Järvalt in Beverley Metcalfe. 2005. Career Management in Transition: HRD Themes from the Estonian Civil Service. *Journal of European Industrial Training* 29 (7): 572– 592.
263. Rhodes, Rod A.W. in Patrick Moray Weller, ur. 2001. *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets?* Buckingham: Open University Press.
264. Ridley, Frederick Fernand. 1979. *Government and Administration in Western Europe*. London: Martin Robertson.
265. Riggs, Fred W. 1987. The Interdependence of Politics and Administration. *Philippine Journal of Public Administration* 31 (4): 418-438.
266. ---. 1988. Bureaucratic Politics in the U.S.: Benchmarks for Comparison. *Governance* 1 (4): 343–379.
267. ---. 2001. Comments on V. Subramaniam, “Comparative Public Administration”. *International Review of Administrative Sciences* 67 (2): 323–328.
268. Robbins, Stephen, Rolf Bergman, Ian Stagg in Mary Coulter. 2006. *Management*. Sydney: Prentice Hall.
269. Rohr, John A. 1986. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: University of Kansas Press.
270. Rosenbloom, David H. 2008. The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context. *Public Administration Review* 68 (1):57–60.
271. Rouban, Luc. 1995. *The French Civil Service*. Paris: Institut international d’administration publique.
272. ---. 1999. The Senior Civil Service in France. V *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, ur. Edward C. Page in Vincent Wright, 65–89. Oxford: Oxford University Press.
273. ---. 2005. Politicization of the Civil Service. V *Handbook of Public Administration*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 310–320. London: Sage publication.
274. ---. 2007. Public Management and Politics: Senior Bureaucrats in France. *Public Administration* 85 (2): 473–501.
275. Rowat, Donald C. 1988. *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*. New York: Marcel Dekker.
276. Rozman, Rudi. 1996. Kako prevesti management v slovenščino: management, menedžment, upravljanje, poslovođenje, vodenje, ravnanje? *Organizacija* 29 (1): 5–18.

277. ---. 2002. Pojmovanje in razvoj managementa. V *Management: nova znanja za uspeh*, ur. Stane Možina, Rudi Rozman, Mitja I. Tavčar, Danijel Pučko, Štefan Ivanko, Bogdan Lipičnik, Jože Gričar, Miroslav Glas, Janko Kralj, Metka Tekavčič, Vlado Dimovski in Bogomir Kovač, 46–95. Radovljica: Didakta.
278. Rozman, Rudi, Jure Kovač in Franc Koletnik. 1993. *Management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
279. Rugge, Fabio. 2009. Administrative Traditions in Western Europe. V *The Handbook of Public Administration*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 113–127. Los Angeles: SAGE Publications Ltd.
280. Rus, Veljko. 1994. Management v neprofitnih organizacijah. V *Management*, ur. Stane Možina, 944–966. Radovljica: Didakta.
281. Rutgers, Mark R. 1997. Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective. *Administration & Society* 26 (3): 395–412.
282. Sapru R. K. 2008. *Administrative Theories and Management Thought*, 2nd edition. New Delhi: Prentice-Hall.
283. Sayre, Wallace Stanley. 1958. Premises of Public Administration: Past and Emerging. *Public administration Review* 18 (1): 102–105.
284. ---. 1965. *The Federal Government Service*. New York: Columbia University, American Assembly.
285. Schedler, Kuno. 2003. ...and Politics? Public Management Developments in the Light of Two Rationalities. *Public Management Review* 5 (4): 533–550.
286. Schreurs, Freya, Wouter Vandenabeele, Trui Steen in Marleen Brans. 2010. *Politico-administrative relations in top civil service. Report. EGPA/IIAS- Study group on personnel policies project*. Dostopno prek: [http://www.mof.gov.cy/mof/papd/papd.nsf/all/2603A84ED0E1C9A0C2257111002D9743/\\$file/Political-AdministrativeRelations.pdf?openelement](http://www.mof.gov.cy/mof/papd/papd.nsf/all/2603A84ED0E1C9A0C2257111002D9743/$file/Political-AdministrativeRelations.pdf?openelement) (27. junij 2012).
287. Schultz, David A. 1994. *Supreme Court Articulation of the Politics-Administration Dichotomy*. V *Handbook of Bureaucracy*, ur. Ali Farazmand, 413–429. New York: Marcel Dekker.
288. Simon, Herbert A., Victor A. Thompson in Donald W. Smithburg. 1950. *Public Administration*. New York: Alfred A. Knopf.
289. Sootla, Georg. 2001. Evolution of Roles of Politicians and Civil Servants during the Post-communist Transition in Estonia. V *Politico-Administrative Relations: Who Rules?*, ur. Tony Verheijen, 109–146. Bratislava: NISpacee.

290. *Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*, sprejeti 26.8.2003, številka 906-2/2003.
291. *Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*, sprejeti 8.11.2010, številka 0131-57/2010/1. Dostopno prek: http://www.mpju.gov.si/pageuploads/Uradniški_svet/STANDARDI_URADNISKI_SVET_8._11._2010.pdf (3. april 2011).
292. Stare, Janez (nosilec projekta). 2007. *Rezultat dela na projektu v okviru ciljno raziskovalnega programa (CRP) »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«*. Projekt: *Določitev kompetenc zaposlenih v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
293. *State Civil Service Law* (Latvian Law on State Civil Service). 2000. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007217.pdf> (2. februar 2012).
294. Steen, Trui in Fritz Van der Meer. 2007. *Dutch Civil Service Leadership Torn between Managerial and Policy Oriented Leadership Roles*. Paper presented on Workshop 5: Leadership and the New Public Management, May 31-June 2, 2007. Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware, Newark, Delaware, USA.
295. Stillman, Richard J. 2010. Inside Public Bureaucracy. V *Public Administration: Concepts and Cases, Ninth edition*, ur. Richard J. Stillman, 172–193. Wadsworth: Cengage Learning.
296. Svara, James H. 1985. Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review* 45 (1): 221–232.
297. ---. 1998. "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration." *Public Administration Review* 58 (1): 51–58.
298. ---. 1999. Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. *Public Administration Review* 30 (6): 676–705.
299. ---. 2001. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review* 61 (2): 176–183.
300. ---. 2006a. Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative theory and Praxis* 28 (1): 121–139.

301. ---. 2006b. Politicians and Administrators in the Political Process-A review of Themes and Issues in the Literature. *International Journal of Public Administration* 29 (12): 953–976.
302. ---. 2007. *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Sudbury, MA: Jones and Bartlett.
303. ---. 2008. Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship. *Public Administration Review* 68 (1): 46–52.
304. Svava, James H. in James R. Brunet. 2003. Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration. V *Retracing Public Administration*, ur. Mark R. Rutgers, 161–184. Amsterdam: Elsevier.
305. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
306. Šturm, Lovro, ur. 2002. *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
307. Talbot, Colin. 2006. *Space for Public Manager?* Hallsworth Conference »Opening up Governance«, Institute for Political and Economic Governance, University of Manchester, March.
308. *Temeljna ustavna listina o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije*. Ur. 1. RS. št. 1/1991. (25. junij 1991).
309. Trpin, Gorazd. 1996. Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava* 32 (3): 397–398.
310. ---. 2003a. Nekateri novosti pravne ureditve državne uprave. *Uprava* 39 (1): 1–21.
311. ---. 2003b. Nove možnosti organiziranja javne uprave in učinkovitost upravnih sistemov. *Uprava* 1 (2): 55–66.
312. Ule, Mirjana. 2000. *Sodobne identitete: V vrtincu diskurzov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
313. Uradniški svet. 2006. Poročila o delu Uradniškega sveta za leto 2005. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/index.html#c17483 (3. julij 2012).
314. Uradniški svet. 2007. Poročilo o delu Uradniškega sveta za leto 2006. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/index.html#c17483 (3. julij 2012).

315. Uradniški svet. 2008. Poročilo o delu Uradniškega sveta za leto 2007. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/index.html#c17483 (3. julij 2012).
316. Uradniški svet. 2009. Poročilo o delu Uradniškega sveta za leto 2008. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/index.html#c17483 (3. julij 2012).
317. Uradniški svet. 2010. Poročilo o delu Uradniškega sveta za leto 2009. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/index.html#c17483 (3. julij 2012).
318. Uradniški svet. 2011. Poročilo o delu Uradniškega sveta za leto 2010. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/index.html#c17483 (3. julij 2012).
319. Uradniški svet. 2012. Poročilo o delu Uradniškega sveta za leto 2011. Dostopno prek: www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/.../Porocilo_2011.pdf (3. julij 2012).
320. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. RS št. 58/2003 (18. junij 2003).
321. *Uredba o organih v sestavi ministrstev*. Ur. l. RS št. 58/2003 (18. junij 2003).
322. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS št. 33/1991 (28. december 1991).
323. Vandenabeele, Wouter. 2007. Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation. An institutional approach. *Public Management Review* 9 (4): 545–556.
324. Van Dorpe, Karolien, Annie Hondeghem, Monteuelle Caroline in Christian de Visscher. 2008. *Assessing the Belgian mandate systems from an international comparative perspective*. Prispevek predstavljen na: EGPA Conference, 3-6 September 2008, Rotterdam. Dostopno prek: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/rotterdam/Van%20Dorpe-Hondeghem-Montuelle&De%20Visscher2008.pdf> (2. februar 2012).
325. Van den Wall Bake, Diederick. 1998. *The Senior Civil Service: A Comparison of Personnel Development for Top Managers in Fourteen OECD Member Countries*. Utrecht: EIPA/Berenschot B.V.
326. Van der Meer, Fritz M. 2004. Dutch Government Reform and the Quest for Political Control. V *Politicisation of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, ur. B. Guy Peters and Jon Pierre, 206–227. London: Routledge.
327. Van der Meer, Fritz M. in Toonen, A.J. Theo. 2005. Competency Management and Civil Service Professionalism in Dutch Central Government. *Public Administration* 83 (4): 839–852.

328. Van der Meer, Fritz M. and Jos C.N. Raadschelders. 2007. The Changing Role of the Senior Civil Service in Dutch National Government. V *From Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, ur. Edward C. Page in Vincent Wright, 99–120. New York: Palgrave Macmillan.
329. Van Riper, Paul P. 1984. The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality? V *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, ur. Jack Rabin and James S. Bowman, 203–218. New York: Marcel Dekker.
330. Van Thiel, Sandra, Bram Steijn in Marine Allix. 2005. *New Public managers' in Europe: Changes and Trends*. Paper to be presented at the IRSPM 9 Conference, 5-9 April. Milano. Dostopno prek: <http://www.publicmanagement-cobra.org/pub/paper/NewPublicManagers.pdf> (10. december 2007).
331. Verheijen, Tony, ur. 2001. *Politico-Administrative Relations: Who Rules?* Bratislava: NISPAcee Press.
332. Verheijen, Tony in Aleksandra Rabrenovic. 2001. The Evolution of Politico-Administrative Relations in Post-Communist States: Main Directions. V *Politico-Administrative Relations: Who Rules?*, ur. Tony Verheijen, 410–426. Bratislava: NISPAcee Press.
333. Vidláková, Olga. 2001. Politico-Administrative Relations in the Czech Republic. V *Politico-Administrative Relations: Who Rules?*, ur. Tony Verheijen, 86–108. Bratislava: NISPAcee Press.
334. Vile, Maurice. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund.
335. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
336. ---. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
337. ---. 2009. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
338. ---. 2011. Pravni režim selekcije najvišjih rukovodećih državnih službenika sa posebnom osvrtom na uređenju u državama na teritoriji bivše SFRJ. *Pravo i odgovornost : 24 godina kopaoničke škole prirodnog prava* 60 (10): 197–216.
339. Vlaj, Stane. 2006. *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
340. Vukadinović, Radovan. 1978. *Teorije o međunarodnim odnosima*. Beograd: Naklada Cdd.
341. Wake Carroll, Barbara. 1990. Politics and Administration: A Trichotomy? *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 3 (4): 345–366.

342. Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.
343. Waldo, Dwight. 1955. *The Study of Public Administration*. New York: Random House .
344. Waldo, Dwight. 1977. *Democracy, Bureaucracy and Hypocrisy*. Berkeley: Institute of governmental Studies, University of California.
345. Waldo, Dwight. 1980. *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, California: Chandler & Sharp Publishers.
346. Waldo, Dwight. 1987. Politics and Administration: On thinking about a Complex Relationship. V *A Centennial History of the American Administrative State*, ur. R. C. Chandler, 89–112. New York: Free Press.
347. Weber, Max. 1918. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*. München, Leipzig: Duncker & Humblot.
348. Weber, Max. 1919. *Politik als Beruf*. München und Leipzig: Duncker & Humbolt.
349. Whetten, David A. in Godfrey, C. Paul. 1998. *Identity in Organizations: Building Theory Through Conversations*. Thousand Oakes, London, New Delhi: Sage Publications.
350. White, Leonard. 1926. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.
351. Wiatr, Jerzy. 1988. Introduction: Political Leadership from a Comparative Perspective. *International Political Science Review* 9 (2): 91–94.
352. Wiener, Norbert. 1948. *Cybernetics: Or the Control and Communication in the Animal and the Machine*. Cambridge, MA: John Wiley & Sons.
353. ---. 1950. *Human Use of Human Being, Cybernetics and Society*. Boston: Da Capo Press.
354. ---. 1954. *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*. Boston: Houghton Mifflin.
355. Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2 (2): 197–222.
356. Wilson, Graham K. in Anthony Barker. 2003. Bureaucrats and Politicians in Britain. *Governance* 16 (3):349–372.
357. Yesilkagit, Kutsal in Sandra Van Thiel. 2008. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review* 8 (2): 137–153.

358. *Zakon o delavcih v državnih organih*. Ur. l. RS št. 15/1990, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 38/99. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO280.html (15. marec 2012).
359. *Zakon o delovnih razmerjih*. Ur. l. RS št. 42/2002, 103/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1420.html (15. marec 2012).
360. *Zakon o državni upravi (ZDU-UPB4)*. Ur. l. Rs št. 113/2005, 48/2009, 21/2012 (1. junij 2012).
361. *Zakon o javnih uslužbencih*. Ur. l. RS št. 56/2002, 23/2005, 35/2005-UPB1, 75/2005, 113/2005, 32/2006-UPB2, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (15. marec 2012).
362. *Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev*. Ur. l. RS št. 71/1994, 47/1997, 60/1999, 119/2000, 30/2001, 30/2001. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO376.html (15. marec 2012).
363. *Zakon o organizaciji in delovnem področju republiške uprave*. Ur. l. Rs št. 27/1991, 71/1994. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO195.html (15. marec 2012).
364. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*. Ur. l. RS št. 56/2002, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 57/2007, 95/2007-UPB7, 17/2008, 58/2008, 80/2008, 48/2009, 91/2009, 108/2009-UPB13, 13/2010, 59/2010, 85/2010, 107/2010, 35/2011. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO3328.html (15. marec 2012).
365. *Zakon o upravi*. Ur. l. RS št. 67/1994, 56/2002. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO367.html (15. marec 2012).
366. *Zakon o vladi Republike Slovenije*. Ur. l. RS št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 119/2000, 30/2001, 123/2004, 24/2005, 109/2008, 8/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html (15. marec 2012).
367. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
368. ---. 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

STVARNO IN IMENSKO KAZALO

- Aberbach, D. Joel, 24, 25, 28, 65, 79, 96, 99, 115, 116, 117, 127, 135, 139, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 151, 165, 206, 216, 243, 245, 266, 268, 289
avtoriteta, 67, 69, 73, 89, 102, 126, 132, 143, 166, 170
Bačlija, Irena, 19, 35, 46, 65, 67, 80, 108, 109, 118, 128, 131, 139, 181, 189
birokracija, 19, 21, 22, 25, 27, 60, 61, 64, 72, 73, 79, 105, 113, 123, 124, 126, 127, 128, 131, 132, 135, 138, 140, 141, 143, 145, 158, 180, 276
birokratizacija politike, 25, 27, 99, 113, 140, 158
Brezovnik, Boštjan, 39, 40, 45, 46, 48, 49, 50
Brezovšek, Marjan, 21, 35, 43, 65, 67, 70, 94, 108, 109, 128, 131, 139
Bučar, France, 19, 35, 41, 45, 50, 70, 126, 128, 134
Bugarič, Bojan, 23, 27, 78, 106, 113, 119, 181, 200, 203, 225, 233, 292
Campbell, Colin, 127, 139, 142, 143, 144, 145, 148, 149, 151, 152, 176, 246, 247, 271, 284, 290
delitev dela, 19, 21, 25, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 140, 147, 165, 268
dihotomija, 21, 58, 65, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 142, 154, 160, 161, 164, 165, 166, 243, 271
državna uprava, 23, 35, 38, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 65, 68, 70, 78, 82, 85, 97, 102, 106, 107, 109, 113, 119, 122, 168, 183, 184, 186, 188, 192, 194, 197, 209, 215, 216, 219, 220, 224, 234, 254
elita
politična elita, 207, 212, 269
uradniška elita, 19, 26, 59, 63, 64, 67, 68, 72, 85, 136, 147, 184, 189, 194, 197, 198, 206, 211, 212, 213, 215, 226
Goodsell, T. Charles, 22, 284
Grafenauer, Božo, 39, 40, 45, 46, 48, 49, 50
Haček, Miro, 19, 20, 21, 27, 46, 61, 70, 71, 72, 78, 80, 94, 105, 111, 114, 116, 118, 124, 126, 130, 141, 142, 144, 147, 166, 181, 189, 215
Heady, Farrel, 112, 124, 125, 126, 143
Hecló, Hugh, 105, 123, 135, 151
hibridni sistem, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 92
Hondenghem, Annie, 76, 171
Hood, Christopher, 66, 88, 89, 90, 269
institucionalna raven, 38, 39, 40, 41, 107
instrumentalna raven, 39, 40, 41, 42, 47, 107
karierni sistem, 62, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 92, 215, 224
kibernetsko-informacijska teorija, 37, 38, 41, 47
kompetenčni model, 89, 90, 91, 94, 219, 254, 255
Krašovec, Alenka, 97, 99, 102, 104, 112, 229, 284
Kuperus, Herma, 21, 24, 28, 75, 76, 83, 89, 91, 93, 171, 172, 173, 175, 177, 178, 179, 180, 182, 190, 283
Kwang-Hoon, Lee, 25, 129, 148, 150, 158, 283
Lodge, Martin, 88, 89, 90
merit sistem, 57, 63, 70, 77, 78, 103, 112, 176, 178, 272
modeli odnosa politika-uprava
čisti hibrid, 24, 99, 100, 145, 146, 147, 148, 153, 158, 159, 165, 251, 252, 286
funkcionalni model, 141
komplementarni model, 29, 139, 156, 160, 162, 163, 164, 166, 253, 286
model administrativne države, 141
model avtonomne administracije, 157, 159
model ločenih vlog, 157, 159, 165
model odzivne administracije, 158, 159, 160
model prekrivajočih se vlog, 158, 159, 252, 253, 286
podoba 1 (politika/uprava), 142, 146
podoba 2 (dejstva/interesi), 143, 146
podoba 3 (energija/ravnotežje), 144, 146
tekmovalni model, 141
Mouritzen, Poul Erik, 135, 156, 157, 158, 159, 160, 268
novi javni menedžment, 64, 65, 96, 186, 269
Page, C. Edward, 72, 94, 96, 102, 103, 104, 105, 116, 119, 120, 123, 127, 146, 153, 176, 206, 276, 290
Peters B. Guy, 27, 33, 79, 103, 104, 105, 117, 119, 120, 121, 125, 126, 127, 135, 139, 140, 141, 142, 144, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 165, 166, 181, 213, 242, 247, 248, 249, 250, 268, 284, 290
Pierre, Jon, 27, 28, 73, 117, 119, 120, 121, 126, 141, 213, 276, 290
Pirnat, Rajko, 48, 54, 183, 192, 199, 226, 229, 235
politično-upravna interakcija, 100, 136, 139, 146, 156, 158, 161, 164
politizacija, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 133, 148, 153, 181
pozicijski sistem, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 92
Putnam D. Robert, 25, 65, 96, 99, 115, 116, 117, 139, 142, 144, 146, 147, 152, 153, 158, 163, 165, 166, 206, 242, 245, 247, 248, 250, 266, 273, 284, 285, 286
Raadschelders, Jos, 19, 21, 25, 27, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 71, 73, 74, 101, 105, 113, 114, 124, 129, 143, 144, 146, 147, 148, 150, 153, 158, 214, 294
Rockman, A. Bert, 25, 65, 79, 96, 99, 112, 116, 117, 127, 139, 142, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 158, 163, 165, 166, 206, 216, 242, 243, 245, 246, 247, 248, 250, 266, 273, 284, 285, 286, 289
Rode, Anita, 21, 24, 28, 75, 76, 83, 84, 88, 89, 91, 93, 171, 172, 173, 175, 177, 178, 179, 180, 182, 190, 283
spoils sistem, 77, 130, 234, 272
Stillman, Richard J., 19, 20, 71, 72, 136, 137
Svara, James H., 25, 99, 100, 101, 130, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 242, 253, 268, 286
Šmidovnik, Janez, 19, 37
upravljanje, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 47, 64, 66, 67, 69, 70, 89, 90, 96, 107, 108, 122, 140, 169, 170, 183, 197, 230, 231
upravna elita. glej uradniška elita

upravni menedžer

članstvo v politični stranki, 118, 181, 209, 252
identiteta vloge, 214
imenovanje, 176, 197, 201, 225, 226, 227, 228,
229, 276, 277, 278, 280, 283, 287, 290, 292,
293
karierna pot, 215
kompetence, 67, 89, 92, 93, 106, 219, 220, 253,
255, 256, 257, 258, 259, 269, 288
osebna identiteta, 205
politizacija, 273, 275, 276, 277, 280, 290, 291,
293, 294
razrešitev, 197, 227, 232, 233, 235, 279, 291

socialna identiteta, 208, 209

vloga, 238, 251, 253, 266, 267, 269, 270, 281,
284, 287, 288
uradniški svet, 26, 27, 75, 170, 197, 198, 199, 200,
201, 202, 217, 218, 219, 220, 222, 224, 225, 226,
228, 229, 290, 292
Virant, Gregor, 20, 36, 39, 41, 45, 46, 47, 48, 49,
53, 71, 72, 81, 84, 168, 183, 282
Weber, Max, 21, 72, 129, 130, 131, 132, 133, 135,
143, 284
Woodrow, Wilson, 21, 129, 130, 140, 284
Wright, Vincent, 72, 94, 96, 102, 103, 105, 116,
119, 120, 123, 153, 176, 206, 276, 290

PRILOGE

PRILOGA A: Spremno pismo, priloženo povezavi do anketnega vprašalnika

Ljubljana, 7/2/2012

Spoštovani,

Sem asistentka in mlada raziskovalka na Fakulteti za družbene vede. Za temo doktorske disertacije sem si pod mentorstvom izr. prof. dr. Mira Hačka izbrala tematiko preučevanja vloge in položaja tako imenovanih upravnih menedžerjev (generalnih sekretarjev, generalnih direktorjev direktoriatov, direktorjev organov v sestavi, direktorjev vladnih služb in načelnikov upravnih enot). Izvirni znanstveni prispevek doktorske disertacije bo predstavljala sistematična metodološka znanstvena analiza posameznih in skupinskih značilnosti slovenskih upravnih menedžerjev, ki predstavljajo sam vrh upravne piramide v upravnem sistemu in ključno stično točko upravnega (strokovnega) aparata s političnim delom izvršilne veje oblasti. Zbrani empirični podatki mi bodo omogočili identifikacijo vlog in nalog, ki jih opravljajo upravni menedžerji ter pomagali pri analizi njihovega odnosa v relaciji do ministra ter njihovih podrejenih.

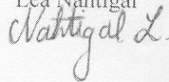
Med sodelovanjem v empiričnem delu raziskave je Vaša anonimnost povsem zagotovljena, saj nikjer v vprašalniku ni potrebno vpisati Vašega imena ter imena inštitucije, s katere prihajate, prav tako Vam zagotavljam, da bodo pridobljeni rezultati uporabljeni izključno v znanstveno-raziskovalne namene.

Raziskava se izvaja preko spletnega vprašalnika, ki je dostopen na: <http://www.1ka.si/a/11668>; za izpolnjevanje pa predvidoma ne boste porabili več kot 15 min. Za podrobnejše informacije lahko pokličete Leo Nahtigal (tel. 01/5805179, 041/633-015 ali e-mail: lea.nahtigal@fdv.uni-lj.si).

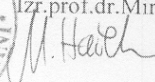
Za vaše sodelovanje se Vam vnaprej najlepše zahvaljujem.

S spoštovanjem,

Doktorska kandidatka
Lea Nahtigal



Mentor kandidatke
izr. prof. dr. Miro Haček



PRILOGA B: Vprašalnik o vlogi upravnih menedžerjev za politične funkcionarje - SUMARNIK

Število vprašanj: 26
 Populacija političnih funkcionarjev, ki so bili na položaju v mandatu 2008-2011 36
 Število anketirancev: 30 Število pridobljenih odgovorov: 25
 Odzivnost ankete: 83%
 Aktivna od: 29. 2. 2012 Aktivna do: 1. 5. 2012

I.	KARIERNA POT
-----------	---------------------

V. 1	Koliko let že opravljate vlogo političnega funkcionarja?					
	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum
	25	26	6.1	8.51	1	20

V. 2	Ali ste kdaj v preteklosti zasedali položaj upravnega menedžerja?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	10	38%	40%	40%
	2 (Ne)	15	58%	60%	100%
Veljavni	Skupaj	25	96%	100%	

Povprečje	1.6	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 2. 1	Kateri položaj ste zasedali?						
	Podvprašanja	Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe	
		Frekvence	%			Frekvence	%
	generalni sekretar na ministrstvu	1	10%	10	26	1	10%
	direktor direktorata	2	20%	10	26	2	20%
	direktor organa v sestavi ministrstva	6	60%	10	26	6	60%
	direktor vladne službe	1	10%	10	26	1	10%
	Skupaj			10	26	10	100%

V. 3	Ste v svoji karieri kdaj opravljali delo v kabinetu ministra?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	5	19%	21%	21%
	2 (Ne)	19	73%	79%	100%
Veljavni	Skupaj	24	92%	100%	

Povprečje	1.8	Std. Odklon	0.4
-----------	-----	-------------	-----

V. 4	Ali ste kdaj bili član uradniškega sveta?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	2	8%	8%	8%
	2 (Ne)	22	85%	92%	100%
Veljavni	Skupaj	24	92%	100%	

Povprečje	1.9	Std. Odklon	0.3
-----------	-----	-------------	-----

V. 5	Ali ste kdaj bili član natečajne komisije?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	11	42%	46%	46%
	2 (Ne)	13	50%	54%	100%
Veljavni	Skupaj	24	92%	100%	

Povprečje	1.5	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 6	Ali ste član katere izmed političnih strank?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (da, sem član politične stranke)	13	50%	54%	54%
	2 (ne, nisem član politične stranke)	11	42%	46%	100%
	3 (ne želim odgovoriti, brez odgovora)	0	0%	0%	100%
Veljavni	Skupaj	24	92%	100%	

Povprečje	1.5	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 7	Prosimo vas, da potrdite ali zanikate naslednje trditve:							
	Podvprašanja	Odgovori			Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Da	Ne	Skupaj				
	Vsaj eden od mojih staršev je bil oziroma je še vedno zaposlen v upravi oziroma organih oblasti.	6 (24%)	19 (76%)	25 (100%)	25	26	1.8	0.4

	Vsaj eden od mojih staršev je bil oziroma je še vedno aktivno udeležen v politiki.	2 (8%)	23 (92%)	25 (100%)	25	26	1.9	0.3
	Vsaj eden od mojih staršev je oziroma še vedno zaseda enega izmed položajev upravnih menedžerjev.	0 (0%)	25 (100%)	25 (100%)	25	26	2.0	0.0

V. 8	Podvprašanja	Odgovori							Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Večkrat na teden	Enkrat na teden	Redno, a ne vsak teden	Občasno	Redko	Nikoli	Skupaj				
	ministri v Vladi RS	14 (56%)	8 (32%)	0 (0%)	1 (4%)	2 (8%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	1.8	1.2
	državni sekretarji	18 (72%)	3 (12%)	2 (8%)	0 (0%)	2 (8%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	1.6	1.2
	zaposleni v kabinetu ministra	18 (72%)	1 (4%)	3 (12%)	0 (0%)	3 (12%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	1.8	1.4
	vodje organizacijskih enot (sektorjev, služb)	16 (64%)	2 (8%)	4 (16%)	0 (0%)	3 (12%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	1.9	1.4
	upravni menedžerji v ministrstvu	16 (64%)	2 (8%)	2 (8%)	3 (12%)	2 (8%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	1.9	1.4
	upravni menedžerji na drugih ministrstvih	4 (16%)	1 (4%)	7 (28%)	10 (40%)	3 (12%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	3.3	1.2
	poslanci Državnega zbora RS	5 (20%)	2 (8%)	10 (40%)	6 (24%)	2 (8%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	2.9	1.2
	predstavniki lokalnih oblasti	2 (8%)	1 (4%)	5 (20%)	10 (40%)	7 (28%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	3.8	1.2
	predsedniki političnih strank	2 (8%)	2 (8%)	2 (8%)	6 (24%)	9 (36%)	4 (16%)	25 (100%)	25	26	4.2	1.5

	predstavniki interesnih skupin	5 (20%)	0 (0%)	3 (12%)	11 (44%)	4 (16%)	2 (8%)	25 (100%)	25	26	3.6	1.5
	navadni državljani	9 (36%)	0 (0%)	7 (28%)	7 (28%)	2 (8%)	0 (0%)	25 (100%)	25	26	2.7	1.4

V. 9		S katero izmed naštetih skupin se najlažje identificirate?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa	
	1 z državno upravo kot celoto	7	27%	29%	29%	
	2 z oddelkom, kjer delam (direktorat, sekretariat, urad,..)	2	8%	8%	38%	
	3 s skupino upravnih menedžerjev	0	0%	0%	38%	
	4 z vodji organizacijskih enot (sektorjev in služb)	0	0%	0%	38%	
	5 z mojo stroko (npr. pravom, ekonomijo, tehniko,...)	12	46%	50%	88%	
	6 z nobeno	3	12%	13%	100%	
Veljavni	Skupaj	24	92%	100%		

Povprečje	3.7	Std. Odklon	2.0
-----------	-----	-------------	-----

V. 10		Ali menite, da skupina upravnih menedžerjev predstavlja slovensko upravno elito?			
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	10	38%	43%	43%
	2 (Ne)	13	50%	57%	100%
Veljavni	Skupaj	23	88%	100%	

Povprečje	1.6	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

II.	VLOGA IDENTITETE
------------	-------------------------

V. 11	Zanima nas vaš pogled na vlogo upravnega menedžerja v slovenskem upravnem sistemu. Prosimo vas, da pri vsaki trditvi označite v kolikšni meri se z njo strinjate.	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Pri svojem delu v glavnem rešuje tehnične probleme in uporablja strokovno znanje.	0 (0%)	0 (0%)	2 (9%)	16 (73%)	4 (18%)	22 (100%)	22	26	4.1	0.5
	V sodobnih družbenih in ekonomskih zadevah je ključno, da daje tehničnim vidikom vladanja večjo težo kot političnim faktorjem.	0 (0%)	2 (10%)	2 (10%)	12 (57%)	5 (24%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.9
	Pri svojem delu poskuša predstavljati oz. se zavzema za kar najširše družbene interese.	0 (0%)	0 (0%)	5 (24%)	14 (67%)	2 (10%)	21 (100%)	21	26	3.9	0.6
	Pri svojem delu pogosto posreduje med različnimi interesi in rešuje politične spore.	1 (5%)	5 (24%)	7 (33%)	8 (38%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	3.0	0.9
	Pri svojem delu ščiti in brani interese skupin volivcev in klientelističnih skupin.	2 (10%)	10 (48%)	4 (19%)	5 (24%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	2.6	1.0
	Pri svojem delu se osredotoča na strankarsko politiko.	8 (38%)	12 (57%)	1 (5%)	0 (0%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	1.7	0.6
	Njegovo delo vključuje	0	1	2	16	2	21	21	26	3.9	0.6

	tudi oblikovanje politik.	(0%)	(5%)	(10%)	(76%)	(10%)	(100%)				
	Najlažje bi ga opisal kot politični svetovalec.	4 (19%)	5 (24%)	8 (38%)	4 (19%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	2.6	1.0
	Svetovanje in pomoč ministru sta njegovi najpomembnejši nalogi.	0 (0%)	1 (5%)	9 (43%)	8 (38%)	3 (14%)	21 (100%)	21	26	3.6	0.8
	Svoje delo vidi predvsem kot predstavljanje države, upravljanje.	0 (0%)	2 (10%)	2 (10%)	14 (70%)	2 (10%)	20 (100%)	20	26	3.8	0.8
	Postavlja cilje in strategije organa.	0 (0%)	3 (14%)	3 (14%)	12 (57%)	3 (14%)	21 (100%)	21	26	3.7	0.9

V. 12 Sledi še nekaj trditev o vlogi upravnega menedžerja. Prosimo vas, da pri vsaki trditvi označite, v kolikšni meri se z njo strinjate.											
Podvprašanja		Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Pri svojem delu se osredotoča predvsem na pravne vidike.	0 (0%)	3 (14%)	11 (52%)	7 (33%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	3.2	0.7
	Pri svojem delu se ukvarja predvsem z zaščito interesov točno določenega področja oziroma skupine znotraj družbe.	4 (19%)	6 (29%)	7 (33%)	4 (19%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	2.5	1.0
	Del njegove službe predstavlja podpora in pomoč sodelavcem.	0 (0%)	1 (5%)	2 (10%)	13 (62%)	5 (24%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.7
	Ključna naloga, ki jo opravlja je vodenje in usmerjanje ljudi.	0 (0%)	0 (0%)	1 (5%)	14 (67%)	6 (29%)	21 (100%)	21	26	4.2	0.5
	Njegova ključna vloga je usklajevanje tehnično razdeljenega dela ter	0 (0%)	0 (0%)	2 (10%)	16 (76%)	3 (14%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.5

	povezovanje delov organizacije v celoto.										
	V organizaciji skrbi za usklajevanje virov, tako človeških, materialnih kakor tudi finančnih.	0 (0%)	0 (0%)	2 (10%)	12 (57%)	7 (33%)	21 (100%)	21	26	4.2	0.6
	Skrbi za načrtovanje, organiziranje, nadzorovanje in vodenje dela ter vseh nalog in aktivnosti direktorata, urada, agencije,...	0 (0%)	0 (0%)	1 (5%)	11 (52%)	9 (43%)	21 (100%)	21	26	4.4	0.6
	Pri njegovem delu so bolj kot znanje s posameznega področja (zdravje, sociala, kmetijstvo,...) potrebna splošna znanja in menedžerske sposobnosti.	1 (5%)	0 (0%)	6 (29%)	12 (57%)	2 (10%)	21 (100%)	21	26	3.7	0.9
	Njegova naloga je uresničevanje postavljenih ciljev v organizaciji.	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	13 (62%)	8 (38%)	21 (100%)	21	26	4.4	0.5
	Pomembno je, da spoštuje hierarhično ureditev v organizaciji.	0 (0%)	1 (5%)	5 (24%)	12 (57%)	3 (14%)	21 (100%)	21	26	3.8	0.7
	Njegova naloga je opravljanje zahtevnejših spremljajočih del po navodilih nadrejenega.	0 (0%)	2 (10%)	8 (38%)	10 (48%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	3.5	0.7

V. 13	Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo upravnih menedžerjev pomembne. Prosimo, da označite največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.										
	Podvprašanja			Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe			
				Frekvence	%			Frekvence	%		

	sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	16	76%	21	26	16	13%
	družabnost in osebni odnosi	5	24%	21	26	5	4%
	organizacijske in vodilne sposobnosti	21	100%	21	26	21	17%
	intelektualne sposobnosti	18	86%	21	26	18	15%
	karizma in sposobnost vodenja	13	62%	21	26	13	11%
	dovzetnost in sposobnost predstavljanja	7	33%	21	26	7	6%
	osebne lastnosti in vest	17	81%	21	26	17	14%
	sposobnosti pri oblikovanju politik	11	52%	21	26	11	9%
	ideološka obveza in posredovanje	0	0%	21	26	0	0%
	tehnične sposobnosti	5	24%	21	26	5	4%
	svetovanje nadrejenim	3	14%	21	26	3	2%
	nevtravno izvajanje zakonov	6	29%	21	26	6	5%
	SKUPAJ			21	26	122	100%

V. 14	Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo političnih funkcionarjev pomembne. Prosimo, da označite največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.						
	Podvprašanja	Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe	
		Frekvence	%			Frekvence	%
	sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	15	75%	20	26	15	13%
	družabnost in osebni odnosi	2	10%	20	26	2	2%
	organizacijske in vodilne sposobnosti	16	80%	20	26	16	14%
	intelektualne sposobnosti	18	90%	20	26	18	15%

	karizma in sposobnost vodenja	19	95%	20	26	19	16%
	dovzetnost in sposobnost predstavljanja	11	55%	20	26	11	9%
	osebne lastnosti in vest	16	80%	20	26	16	14%
	sposobnosti pri oblikovanju politik	18	90%	20	26	18	15%
	ideološka obveza in posredovanje	2	10%	20	26	2	2%
	tehnične sposobnosti	1	5%	20	26	1	1%
	SKUPAJ			20	26	118	100%

III.	VODSTVENE KOMPETENCE
-------------	-----------------------------

V. 15	Kompetence so tiste vrednote, hotenja, osebnostne lastnosti, sposobnosti, veščine, ravnanja, znanje idr., ki jih mora imeti in uveljavljati posameznik za učinkovito in uspešno opravljanje svojega dela. Za vsako kompetenco posebej označite v kolikšni meri drži za upravnega menedžerja.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Nepotrebna	Manj potrebna	Potrebna	Zelo potrebna	Odločilna	Skupaj				
	DELOVNA PROŽNOST (prizadevanje za verodostojne informacije, ustrezno strokovno znanje, uspešna izpeljava zapletenih postopkov, hitro navezovanje stikov, obvladovanje dela tudi v obdobjih močnejših delovnih obremenitev, spopadanje s težavnimi situacijami...)	0 (0%)	0 (0%)	5 (24%)	12 (57%)	4 (19%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.7
	USTVARJALNOST (uporaba učinkovitih metod, spodbujanje projektnega dela, vključevanje sodelavcev v načrtovanje in odločanje, ustvarjanje novih in uporabnih zamisli,	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	13 (62%)	8 (38%)	21 (100%)	21	26	4.4	0.5

predvidevanje možnih ovir na poti do doseganja ciljev, opozarjanje na še nezaznavne probleme, predvidevanje posledic bodočih sprememb na delovanje javne uprave, odkrivanje vrzeli in ovir v predpisih, prizadevanje za njihovo odpravo...)											
VODENJE (sprejemanje jasnih in smiselnih odločitev za katere je tudi odgovoren, jasno izdelana vizija in strategija organizacijske enote, ki jo vodi, dajanje pohval sodelavcem za dobro opravljeno delo, nagrajevanje rezultatov v skladu z možnostmi, pravično ocenjevanje delovnih rezultatov svojih sodelavcev, podajanje kritike na jasn in konstruktiven način...)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (33%)	14 (67%)	21 (100%)	21	26	4.7	0.5	
ORGANIZACIJSKO VZDUŠJE (prenašanje pozitivne energije na sodelavce, razumevanje potreb in čustev sodelavcev, spodbujanje medsebojne pomoči, pomirjujoče delovanje v kriznih situacijah, spoštljiv odnos do sodelavcev, pazljivo poslušanje sogovornika, ustrezna razložitev smisla in nujnosti uvajanja sprememb...)	0 (0%)	0 (0%)	7 (33%)	10 (48%)	4 (19%)	21 (100%)	21	26	3.9	0.7	
ORGANIZIRANJE (skrb za urejenost dokumentarnega gradiva, dobro poznavanje organiziranosti in delovanja javne uprave, analiza storjenih napak, izdelava mesečnih delovnih načrtov, gospodarno ravnanje z viri, poznavanje zakonodaje z delovnega področja, hitro a preišljeno odločanje,...)	0 (0%)	0 (0%)	7 (33%)	14 (67%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	3.7	0.5	
MREŽENJE IN VPLIVANJE	0	4	9	7	1	21	21	26	3.2	0.8	

(lobiranje in sposobnost identifikacije ključnih oseb, ki imajo vpliv na odločanje; obvladovanje odnosov z javnostjo in mediji, suveren nastop pred občinstvom, vzpostavitev razvejanih strokovnih vezi iz katerih črpa informacije,...)	(0%)	(19%)	(43%)	(33%)	(5%)	(100%)				
REALIZATORSKE SPOSOBNOSTI (postavitev jasnih, zahtevnih a uresničljivih ciljev, vztrajnost, uveljavljanje svoje ideje, prevedba strateških usmeritev v smiselne operativne cilje,...)	0 (0%)	0 (0%)	2 (10%)	9 (43%)	10 (48%)	21 (100%)	21	26	4.4	0.7

IV. SODELOVANJE V POLITIČNIH PROCESIH (PROCESIH ODLOČANJA IN OBLIKOVANJA POLITIK)

V. 16	Kolikšen vpliv na odločanje imajo v Sloveniji spodaj navedeni akterji? Vsakega akterja ocenite na lestvici od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni "nobenega vpliva", 5 pa "zelo velik vpliv".										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		1- Nobenega vpliva	2	3	4	5- Zelo velik vpliv	Skupaj				
	ministri v vladi RS	0 (0%)	1 (5%)	0 (0%)	3 (15%)	16 (80%)	20 (100%)	20	26	4.7	0.7
	poslanci Državnega zbora RS	0 (0%)	1 (5%)	3 (15%)	10 (50%)	6 (30%)	20 (100%)	20	26	4.1	0.8
	državni sekretarji	0 (0%)	1 (5%)	9 (45%)	8 (40%)	2 (10%)	20 (100%)	20	26	3.6	0.8
	upravni menedžerji	1 (5%)	2 (10%)	9 (45%)	8 (40%)	0 (0%)	20 (100%)	20	26	3.2	0.8
	drugi visoki javni uslužbenci (vodje sektorjev, služb)	1 (5%)	3 (15%)	14 (70%)	2 (10%)	0 (0%)	20 (100%)	20	26	2.9	0.7

	navadni državljani	7 (35%)	12 (60%)	1 (5%)	0 (0%)	0 (0%)	20 (100%)	20	26	1.7	0.6
	različne civilno-družbene organizacije	1 (5%)	8 (40%)	8 (40%)	2 (10%)	1 (5%)	20 (100%)	20	26	2.7	0.9
	politične stranke	0 (0%)	1 (5%)	3 (15%)	10 (50%)	6 (30%)	20 (100%)	20	26	4.1	0.8

V. 17	Zanima nas, kakšen vpliv imate na oblikovanje politik. Prosimo, da vaš vpliv ocenite na lestvici od 0 do 10, kjer 0 pomeni, da nimate nič vpliva, 10 pa, da imate zelo veliko vpliva.				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (0- nič vpliva)	0	0%	0%	0%
	2 (1)	0	0%	0%	0%
	3 (2)	0	0%	0%	0%
	4 (3)	1	4%	5%	5%
	5 (4)	1	4%	5%	10%
	6 (5)	3	12%	14%	24%
	7 (6)	2	8%	10%	33%
	8 (7)	5	19%	24%	57%
	9 (8)	2	8%	10%	67%
	10 (9)	7	27%	33%	100%
	11 (10- zelo veliko vpliva)	0	0%	0%	100%
Veljavni	Skupaj	21	81%	100%	

Povprečje	8.0	Std. Odklon	1.9
-----------	-----	-------------	-----

V. 18 V kolikšni meri se strinjate z naslednjimi trditvami, ki se nanašajo na vlogo in delovanje upravnega menedžerja.											
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Je vplivni (proaktivni) udeleženec v političnem procesu (oblikovanja politik).	0 (0%)	3 (14%)	6 (29%)	12 (57%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	3.4	0.7
	V političnem procesu (pri oblikovanju politik) deluje obrambno in obstruktivno (reaktivno).	2 (10%)	11 (52%)	3 (14%)	5 (24%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	2.5	1.0
	Pri svojem delu izhaja iz strokovnosti, znanja in izkušenj; prav tako želi pomembno vplivati na oblikovanje politik	0 (0%)	1 (5%)	0 (0%)	19 (90%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.5
	Zagovarja določeno strankarsko politiko katere mnenje pogosto upošteva v svojem proaktivnem delovanju.	6 (29%)	6 (29%)	5 (24%)	3 (14%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	2.4	1.2
	Pri oblikovanju politik ne igra pomembne vloge.	3 (14%)	10 (48%)	6 (29%)	2 (10%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	2.3	0.9
	V procesu oblikovanja politik prevzema zgolj svetovalno vlogo (predstavitev dejstev in identifikacijo alternativ).	1 (5%)	5 (24%)	9 (43%)	6 (29%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	3.0	0.9
	Menim, da v precejšnji meri vpliva na oblikovanje politik.	0 (0%)	2 (10%)	8 (38%)	10 (48%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	3.5	0.7
	Pomoč pri oblikovanju politik s strani upravnih menedžerjev se mi ne zdi sporna.	0 (0%)	2 (10%)	4 (19%)	12 (57%)	3 (14%)	21 (100%)	21	26	3.8	0.8
	Za dajanje političnih nasvetov so izključno pristojni politični svetovalci in ne upravni menedžerji.	2 (10%)	7 (33%)	6 (29%)	4 (19%)	2 (10%)	21 (100%)	21	26	2.9	1.2
	Upravni menedžerji so v preveliki meri vključeni v proces oblikovanja politik (politični proces).	0 (0%)	13 (62%)	4 (19%)	4 (19%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	2.6	0.8

V.	POLITIZACIJA
-----------	---------------------

V. 19	Zanima nas vaše mnenje o reformi slovenske javne/državne uprave, s katero se je med drugim želelo jasneje ločiti področje uprave in politike.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Državna uprava je po reformi javne uprave postala bolj strokovna.	1 (5%)	6 (29%)	6 (29%)	8 (38%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	3.0	0.9
	Ministri bi morali imeti pristojnost, da lahko upravnega menedžerja zamenjajo kadarkoli in ne samo v prvem letu njegovega mandata.	1 (5%)	8 (40%)	3 (15%)	7 (35%)	1 (5%)	20 (100%)	20	26	3.0	1.1
	Strinjam se, da vodilna mesta v direktoratih, vladnih službah in uradih ne vodijo politični funkcionarji, ampak visoki javni uslužbenci (upravni menedžerji).	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	11 (52%)	10 (48%)	21 (100%)	21	26	4.5	0.5
	Skupina upravnih menedžerjev bi morala biti formalno in normativno urejena ločena skupina od ostalih javnih uslužbencev.	0 (0%)	8 (38%)	5 (24%)	8 (38%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	3.0	0.9
	Upravnim menedžerjem bi morali prepovedati strankarsko udejstvovanje.	1 (5%)	9 (43%)	3 (14%)	7 (33%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	2.9	1.1
	V državni upravi bi morali ponovno uvesti strokovne izpite.	0 (0%)	2 (10%)	9 (43%)	7 (33%)	3 (14%)	21 (100%)	21	26	3.5	0.9
	Upravni menedžerji so pogosto tarča političnega vplivanja s strani političnih akterjev in interesnih skupin.	0 (0%)	0 (0%)	1 (5%)	18 (86%)	2 (10%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.4
	Kariera upravnih menedžerjev je precej odvisna od njihovega (političnega) obnašanja in lojalnosti do nadrejenega.	0 (0%)	0 (0%)	1 (5%)	18 (86%)	2 (10%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.4
	Nadaljnja kariera upravnih menedžerjev je odvisna le od njihovega uspešnega doseganja zastavljenih ciljev.	2 (10%)	2 (10%)	13 (62%)	3 (14%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	3.0	0.9

V. 20 Zanima nas vaše mnenje glede postopka imenovanja upravnih menedžerjev. Prosim označite v kolikšni meri se strinjate s posamezno trditvijo.											
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Sistem izbire upravnih menedžerjev je ustrezen.	0 (0%)	3 (14%)	10 (48%)	7 (33%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	3.3	0.8
	Politika bi se morala umakniti iz procesa izbire najvišjih javnih uslužbencev.	0 (0%)	4 (19%)	9 (43%)	5 (24%)	3 (14%)	21 (100%)	21	26	3.3	1.0
	Minister mora imeti zadnjo besedo pri izbiri kandidata.	0 (0%)	2 (10%)	3 (14%)	14 (67%)	2 (10%)	21 (100%)	21	26	3.8	0.8
	Izbran kandidat ni vedno najbolj strokovno in tehnično podkovan kandidat.	0 (0%)	0 (0%)	2 (10%)	16 (76%)	3 (14%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.5
	Imenovanja upravnih menedžerjev so v večji meri politična in vnaprej dogovorjena.	1 (5%)	4 (19%)	3 (14%)	12 (57%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	3.4	1.0
	Pri izbiri ustreznega kandidata igra politična oziroma strankarska pripadnost posameznih kandidatov manjšo vlogo kot osebno poznanstvo.	0 (0%)	3 (14%)	13 (62%)	5 (24%)	0 (0%)	21 (100%)	21	26	3.1	0.6
	Tudi sam sem v zakonsko predpisanem roku že zamenjal upravnega menedžerja.	9 (43%)	4 (19%)	1 (5%)	5 (24%)	2 (10%)	21 (100%)	21	26	2.4	1.5

V. 21 Označite, katera izmed naštetih vrst politizacije v slovenski državni upravi je po vašem mnenju najbolj razširjena in katera najmanj. Prosim rangirajte na lestvici od 1 do 3, kjer 1 pomeni najbolj razširjena, 2 razširjena in 3 najmanj razširjena.									
	Podvprašanja	Odgovori				Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		1	2	3	Skupaj				
	Politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami.	17 (81%)	3 (14%)	1 (5%)	21 (100%)	21	26	1.2	0.5
	Politizacija kot	1	6	14	21	21	26	2.6	0.6

participacija javnih uslužbencev v političnem odločanju.	(5%)	(29%)	(67%)	(100%)				
Politizacija kot politična vključenost javnih uslužbencev.	3 (14%)	12 (57%)	6 (29%)	21 (100%)	21	26	2.1	0.7

VI.	SPLOŠNO
------------	----------------

V. 22	Koordinacija z upravnimi menedžerji										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Nikoli	Enkrat ali dvakrat na leto	Vsak mesec	Vsak teden	Vsak dan	Skupaj				
	Kako pogosto se sestanete z upravnim menedžerjem in razpravljate o vodenju direktorata, oddelka, službe, sekretariata?	0 (0%)	1 (5%)	3 (14%)	13 (62%)	4 (19%)	21 (100%)	21	26	4.0	0.7
	Kako pogosto se sestanete z upravnim menedžerjem in razpravljate o oblikovanju javnih politik?	1 (5%)	1 (5%)	9 (43%)	8 (38%)	2 (10%)	21 (100%)	21	26	3.4	0.9

V. 23	Za konec smo vam pripravili še nekaj splošnih trditev o delovanju, odgovornostih, odločanju in vlogah, ki jih opravljajo upravni menedžerji. Prosim označite v kolikšni meri se s posamezno trditvijo strinjate.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Odgovornost političnega funkcionarja se prekriva z odgovornostjo upravnega menedžerja.	2 (10%)	10 (50%)	3 (15%)	3 (15%)	2 (10%)	20 (100%)	20	26	2.7	1.2
	Stopnja nadzora z moje strani je nad delom upravnih menedžerjev izredno visoka.	0 (0%)	9 (45%)	6 (30%)	5 (25%)	0 (0%)	20 (100%)	20	26	2.8	0.8
	Spoštujem kompetence in obveznosti upravnega menedžerja.	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (50%)	10 (50%)	20 (100%)	20	26	4.5	0.5
	Pri svojem delovanju upravni menedžer sprejema tudi politične odločitve.	0 (0%)	4 (20%)	11 (55%)	5 (25%)	0 (0%)	20 (100%)	20	26	3.1	0.7
	Politični funkcionarji samostojno sprejemajo politične odločitve.	0 (0%)	2 (10%)	4 (20%)	13 (65%)	1 (5%)	20 (100%)	20	26	3.7	0.7
	Upravni menedžerji in politični funkcionarji opravljajo različne a prekrivajoče se vloge (politični funkcionarji izvajajo nadzor nad upravo, uradniki pa so med drugim vključeni tudi v proces oblikovanja politik).	1 (5%)	3 (15%)	4 (20%)	10 (50%)	2 (10%)	20 (100%)	20	26	3.5	1.1
	Med političnimi funkcionarji in upravnimi menedžerji obstaja vzajemni odnos.	1 (5%)	0 (0%)	2 (10%)	15 (75%)	2 (10%)	20 (100%)	20	26	3.9	0.8
	Upravni menedžerji so vključeni v oblikovanje politik;	2 (10%)	1 (5%)	5 (25%)	11 (55%)	1 (5%)	20 (100%)	20	26	3.4	1.0

	politični funkcionarji pa sodelujejo pri izvajanju politik.										
	Politični funkcionarji se v preveliki meri vpletajo v strokovno tehnične zadeve.	0 (0%)	4 (20%)	8 (40%)	7 (35%)	1 (5%)	20 (100%)	20	26	3.3	0.9
	Načrte organa, direktorata, urada vsako leto pripravljam skupaj z upravnim menedžerjem.	0 (0%)	3 (15%)	2 (10%)	9 (45%)	6 (30%)	20 (100%)	20	26	3.9	1.0
	Letni plan načrtovanja kadrovskih, finančnih in drugih virov pripravljam skupaj z upravnim menedžerjem.	0 (0%)	2 (10%)	3 (15%)	10 (50%)	5 (25%)	20 (100%)	20	26	3.9	0.9
	Upravni menedžer je v celoti odgovoren za uresničevanje letnih ciljev, ki jih je potrebno doseči na delovnem področju ministrstva, ki sodi na delovno področje direktorata, urada, ..	0 (0%)	1 (5%)	4 (20%)	13 (65%)	2 (10%)	20 (100%)	20	26	3.8	0.7
	Tekoče spremljam delo na posameznem direktoratu, uradu, službi,...	0 (0%)	1 (5%)	4 (20%)	9 (45%)	6 (30%)	20 (100%)	20	26	4.0	0.9

VII.	DEMOGRAFSKI PODATKI
-------------	----------------------------

V. 24	Leto rojstva (izračunana starost)												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Veljavno</th> <th>Št. enot</th> <th>Povprečje</th> <th>Std. Odklon</th> <th>Minimum</th> <th>Maksimum</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>18</td> <td>18</td> <td>52,50</td> <td>7,334</td> <td>45</td> <td>72</td> </tr> </tbody> </table>	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum	18	18	52,50	7,334	45	72
Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum								
18	18	52,50	7,334	45	72								

V. 25	Spol				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Moški)	9	35%	47%	47%
	2 (Ženski)	10	38%	53%	100%
Veljavni	Skupaj	19	73%	100%	

Povprečje	1.5	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 26	Navedite zadnjo šolo, ki ste jo končali, redno ali izredno:				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (dokončana osnovna šola)	0	0%	0%	0%
	2 (dokončana 2 ali 3 letna strokovna šola)	0	0%	0%	0%
	3 (dokončana 4-letna srednja šola oziroma gimnazija)	0	0%	0%	0%
	4 (dokončana višja šola)	0	0%	0%	0%
	5 (dokončana visoka šola)	0	0%	0%	0%
	6 (dokončana fakulteta ali akademija)	5	19%	28%	28%
	7 (opravljen magisterij)	8	31%	44%	72%
	8 (opravljen doktorat)	5	19%	28%	100%
Veljavni	Skupaj	18	69%	100%	

Povprečje	7.0	Std. Odklon	0.8
-----------	-----	-------------	-----

V. 26.1	Prosimo vas, če lahko navedete področje, iz katerega ste pridobili univerzitetno izobrazbo:
---------	---

	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (pravo)	3	12%	17%	17%
	2 (humanistične vede)	3	12%	17%	33%
	3 (družbene vede)	4	15%	22%	56%
	4 (tehnične in naravoslovne vede)	8	31%	44%	100%
	5 (drugo, ne vem, ne želim odgovoriti)	0	0%	0%	100%
Veljavni	Skupaj	18	69%	100%	

Povprečje	2.9	Std. Odklon	1.2
-----------	-----	-------------	-----

PRILOGA C: Vprašalnik o vlogi upravnih menedžerjev - SUMARNIK

Vprašalnik o vlogi upravnih menedžerjev

Število vprašanj:	32
Populacija upravnih menedžerjev dne 31.12.2011	122
Število anketirancev: 117	Število pridobljenih odgovorov: 75
Odzivnost ankete:	64 %
Aktivna od: 29. 2. 2012	Aktivna do: 1. 5. 2012

I.	KARIERNA POT
-----------	---------------------

V. 1	Nam lahko zaupate koliko let ste zaposleni v državni upravi?					
	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum
	72	75	16.4	19.01	1	39

V. 2	V katero skupino upravnih menedžerjev sodite?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (generalni sekretar na ministrstvu)	11	15%	15%	15%
	2 (direktor direktorata)	30	40%	40%	55%
	3 (direktor organa v sestavi ministrstva)	28	37%	37%	92%
	4 (direktor vladne službe)	5	7%	7%	99%
	5 (drugo (npr. vršilec dolžnosti))	1	1%	1%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	2.4	Std. Odklon	0.9
-----------	-----	-------------	-----

V. 3	Ali prvič zasedate položaj upravnega menedžerja?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	52	69%	69%	69%
	2 (Ne)	23	31%	31%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	1.3	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 4	Ste v svoji karieri kdaj opravljali delo v kabinetu ministra?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	16	21%	21%	21%
	2 (Ne)	59	79%	79%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	1.8	Std. Odklon	0.4
-----------	-----	-------------	-----

V. 5	Ste v svoji karieri pred nastopom položaja UM zasedali položaj političnega funkcionarja? (poslanec, minister, državni sekretar)?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	5	7%	7%	7%
	2 (Ne)	70	93%	93%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	1.9	Std. Odklon	0.3
-----------	-----	-------------	-----

V. 6	Ali ste kdaj v preteklosti opravljali vlogo vodje sektorja, službe?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	57	76%	76%	76%
	2 (Ne)	18	24%	24%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	1.2	Std. Odklon	0.4
-----------	-----	-------------	-----

V. 7	Ali ste kdaj bili član uradniškega sveta?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	6	8%	8%	8%
	2 (Ne)	69	92%	92%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	1.9	Std. Odklon	0.3
-----------	-----	-------------	-----

V. 8	Ali ste kdaj bili član natečajne komisije?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	38	51%	51%	51%
	2 (Ne)	36	48%	49%	100%
Veljavni	Skupaj	74	99%	100%	

Povprečje	1.5	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 9	Ali ste član katere izmed političnih strank?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (da, sem član politične stranke)	11	15%	15%	15%
	2 (ne, nisem član politične stranke)	59	79%	79%	93%
	3 (ne želim odgovoriti, brez odgovora)	5	7%	7%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	1.9	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 10	Prosimo vas, da potrdite ali zanikate naslednje trditve.							
	Podvprašanja	Odgovori			Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Da	Ne	Skupaj				
	Vsaj eden od mojih staršev je bil oziroma je še vedno zaposlen v upravi oziroma organih oblasti.	13 (17%)	62 (83%)	75 (100%)	75	75	1.8	0.4
	Vsaj eden od mojih staršev je bil oziroma je še vedno aktivno udeležen v politiki.	2 (3%)	72 (97%)	74 (100%)	74	75	2.0	0.2
	Vsaj eden od mojih staršev je oziroma še vedno zaseda enega izmed položajev upravnih menedžerjev.	0 (0%)	74 (100%)	74 (100%)	74	75	2.0	0.0

V. 11	Zanima nas, kako pogoste stike imate s spodaj navedenimi akterji. Prosimo vas, da pogostost stikov ocenite za vsakega navedenega akterja posebej. Ocenjujte na lestvici od 1 do 6, pri čemer 1 pomeni »večkrat na teden«, 2 »enkrat tedensko«, 3 »redno, a ne vsak teden«, 4 »občasno«, 5 »redko« in 6 »nikoli«.											
	Podvprašanja	Odgovori							Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Večkrat na teden	Enkrat tedensko	Redno, a ne vsak teden	Občasno	Redko	Nikoli	Skupaj				
	minister v lastnem ministrstvu	28 (38%)	22 (30%)	4 (5%)	8 (11%)	10 (14%)	2 (3%)	74 (100%)	74	75	2.4	1.5
	drugi ministri v Vladi RS	3 (4%)	1 (1%)	5 (7%)	27 (36%)	31 (41%)	8 (11%)	75 (100%)	75	75	4.4	1.1
	državni sekretarji	22 (29%)	10 (13%)	11 (15%)	17 (23%)	14 (19%)	1 (1%)	75 (100%)	75	75	2.9	1.6
	zaposleni v kabinetu ministra	44 (59%)	6 (8%)	9 (12%)	13 (17%)	3 (4%)	0 (0%)	75 (100%)	75	75	2.0	1.3
	vodje organizacijskih enot (sektorjev, služb)	57 (76%)	4 (5%)	8 (11%)	4 (5%)	2 (3%)	0 (0%)	75 (100%)	75	75	1.5	1.1
	upravni menedžerji v ministrstvu	46 (62%)	10 (14%)	6 (8%)	8 (11%)	3 (4%)	1 (1%)	74 (100%)	74	75	1.9	1.3
	upravni menedžerji na drugih ministrstvih	7 (9%)	6 (8%)	19 (25%)	32 (43%)	10 (13%)	1 (1%)	75 (100%)	75	75	3.5	1.2
	poslanci Državnega zbora RS	0 (0%)	0 (0%)	6 (8%)	29 (39%)	27 (36%)	13 (17%)	75 (100%)	75	75	4.6	0.9
	predstavniki lokalnih oblasti	2 (3%)	0 (0%)	5 (7%)	17 (23%)	38 (51%)	13 (17%)	75 (100%)	75	75	4.7	1.0
	predstavniki interesnih skupin	3 (4%)	1 (1%)	9 (12%)	28 (37%)	24 (32%)	10 (13%)	75 (100%)	75	75	4.3	1.1
	navadni državljani	22 (30%)	4 (5%)	10 (14%)	18 (24%)	16 (22%)	4 (5%)	74 (100%)	74	75	3.2	1.7

V. 12 S katero izmed naštetih skupin se najlažje identificirate?					
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 z državno upravo kot celoto	16	21%	21%	21%
	2 z oddelkom, kjer delam (direktorat, urad, sekretariat,..)	25	33%	33%	55%
	3 s skupino upravnih menedžerjev	5	7%	7%	61%
	4 z vodji organizacijskih enot (sektorjev in služb)	2	3%	3%	64%
	5 z mojo stroko (npr. pravom, ekonomijo, tehniko,...)	25	33%	33%	97%
	6 z nobeno	2	3%	3%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	3.0	Std. Odklon	1.7
-----------	-----	-------------	-----

V. 13 Kako pogosto si s skupino upravnih menedžerjev izmenjavate dobre prakse?					
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (nikoli)	11	15%	15%	15%
	2 (enkrat ali dvakrat na leto)	30	40%	40%	55%
	3 (vsak mesec)	20	27%	27%	82%
	4 (vsak teden)	11	15%	15%	97%
	5 (vsak dan)	2	3%	2%	99%
	6 (ne vem)	1	1%	1%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	2.5	Std. Odklon	1.1
-----------	-----	-------------	-----

V. 14	Ali menite, da skupina upravnih menedžerjev predstavlja slovensko upravno elito?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	25	33%	33%	33%
	2 (Ne)	50	67%	67%	100%
Veljavni	Skupaj	75	100%	100%	

Povprečje	1.7	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

II.	VLOGA IDENTITETE
------------	-------------------------

V. 15	Zanima nas vaš pogled na vlogo, ki jo imate kot upravni menedžer v slovenskem upravnem sistemu. Prosimo vas, da pri vsaki trditvi označite v kolikšni meri se z njo strinjate.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Pri svojem delu v glavnem rešujem tehnične probleme in uporabljam strokovno znanje.	2 (3%)	12 (16%)	13 (18%)	33 (45%)	13 (18%)	73 (100%)	73	75	3.6	1.1
	V sodobnih družbenih in ekonomskih zadevah je ključno, da dam tehničnim vidikom vladanja večjo težo kot političnim faktorjem.	1 (1%)	7 (10%)	13 (18%)	35 (48%)	17 (23%)	73 (100%)	73	75	3.8	0.9
	Pri svojem delu poskušam predstavljati oz. se zavzemam za kar najširše družbene interese.	1 (1%)	4 (5%)	7 (10%)	43 (59%)	18 (25%)	73 (100%)	73	75	4.0	0.8
	Redno sodelujem na strokovnih srečanjih	4 (5%)	21 (29%)	23 (32%)	18 (25%)	7 (10%)	73 (100%)	73	75	3.0	1.1

	organiziranih za skupino upravnih menedžerjev.										
	Zavedam se obstoja profesionalnega kodeksa ravnanja javnih uslužbencev.	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	28 (38%)	44 (60%)	73 (100%)	73	75	4.6	0.5
	Pri svojem delu pogosto posredujem med različnimi interesi in rešujem politične spore.	17 (23%)	11 (15%)	16 (22%)	18 (25%)	11 (15%)	73 (100%)	73	75	2.9	1.4
	Pri svojem delu štiti in brani interese skupin volivcev in klientelističnih skupin.	16 (22%)	9 (12%)	16 (22%)	23 (32%)	9 (12%)	73 (100%)	73	75	3.0	1.4
	Pri svojem delu se osredotočam na strankarsko politiko.	48 (66%)	20 (27%)	4 (5%)	0 (0%)	1 (1%)	73 (100%)	73	75	1.4	0.7
	Moje delo vključuje tudi oblikovanje politik.	6 (8%)	6 (8%)	7 (10%)	29 (40%)	24 (33%)	72 (100%)	72	75	3.8	1.2
	Najlažje bi se opisal kot politični svetovalec.	40 (55%)	17 (23%)	13 (18%)	3 (4%)	0 (0%)	73 (100%)	73	75	1.7	0.9
	Svetovanje in pomoč ministru sta najpomembnejši nalogi moje službe.	10 (14%)	12 (17%)	24 (33%)	19 (26%)	7 (10%)	72 (100%)	72	75	3.0	1.2
	Svoje delo vidim predvsem kot predstavljanje države, upravljanje. Postavljam cilje in strategije organa.	1 (1%) 0 (0%)	5 (7%) 0 (0%)	14 (19%) 4 (5%)	32 (44%) 39 (53%)	20 (28%) 30 (41%)	72 (100%) 73 (100%)	72 73	75 75	3.9 4.4	0.9 0.6

V. 16	Sledi še nekaj trditev o vaši vlogi . Prosimo vas, da pri vsaki trditvi označite v kolikšni meri se z njo strinjate.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				

	Pri svojem delu se osredotočam predvsem na pravne vidike.	1 (1%)	12 (17%)	24 (33%)	23 (32%)	12 (17%)	72 (100%)	72	75	3.5	1.0
	Pri svojem delu se ukvarjam predvsem z zaščito interesov točno določenega področja oziroma skupine znotraj družbe.	11 (15%)	21 (29%)	20 (28%)	15 (21%)	5 (7%)	72 (100%)	72	75	2.8	1.2
	Del moje službe predstavljata podpora in pomoč mojim sodelavcem.	0 (0%)	1 (1%)	5 (7%)	41 (56%)	26 (36%)	73 (100%)	73	75	4.3	0.6
	Ključna naloga, ki jo opravljam je vodenje in usmerjanje ljudi.	0 (0%)	1 (1%)	2 (3%)	41 (56%)	29 (40%)	73 (100%)	73	75	4.3	0.6
	Moja vloga je usklajevanje tehnično razdeljenega dela ter povezovanje delov organizacije v celoto.	0 (0%)	4 (5%)	8 (11%)	34 (47%)	27 (37%)	73 (100%)	73	75	4.2	0.8
	V organizaciji skrbim za usklajevanje virov, tako človeških, materialnih kakor tudi finančnih.	0 (0%)	1 (1%)	6 (8%)	27 (37%)	39 (53%)	73 (100%)	73	75	4.4	0.7
	Skrbim za načrtovanje, organiziranje, nadzorovanje in vodenje dela ter vseh nalog in aktivnosti direktorata, urada, agencije,...	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	30 (41%)	42 (58%)	73 (100%)	73	75	4.6	0.5
	Pri mojem delu so bolj kot znanje s posameznega področja (zdravje, sociala, kmetijstvo,....) potrebna splošna znanja in menedžerske sposobnosti.	1 (1%)	5 (7%)	22 (30%)	31 (42%)	14 (19%)	73 (100%)	73	75	3.7	0.9
	Moja naloga je uresničevanje postavljenih ciljev v organizaciji.	0 (0%)	1 (1%)	4 (5%)	40 (55%)	28 (38%)	73 (100%)	73	75	4.3	0.6
	Pomembno je, da spoštujem hierarhično ureditev v	2 (3%)	5 (7%)	19 (26%)	38 (52%)	9 (12%)	73 (100%)	73	75	3.6	0.9

organizaciji.											
Moja naloga je opravljanje zahtevnejših spremljajočih del po navodilih nadrejenega.	6 (8%)	24 (33%)	24 (33%)	13 (18%)	6 (8%)	73 (100%)	73	75	2.8	1.1	

V. 17	Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo upravnih menedžerjev pomembne. Prosimo, da označite največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.							
	Podvprašanja	Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe		
		Frekvence	%			Frekvence	%	
	sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	56	77%	73	75	56	14%	
	družabnost in osebni odnosi	16	22%	73	75	16	4%	
	organizacijske in vodilne sposobnosti	73	100%	73	75	73	18%	
	intelektualne sposobnosti	50	68%	73	75	50	12%	
	karizma in sposobnost vodenja	46	63%	73	75	46	11%	
	dovzetnost in sposobnost predstavljanja	28	38%	73	75	28	7%	
	osebne lastnosti in vest	52	71%	73	75	52	13%	
	sposobnosti pri oblikovanju politik	35	48%	73	75	35	8%	
	ideološka obveza in posredovanje	0	0%	73	75	0	0%	
	tehnične sposobnosti	9	12%	73	75	9	2%	
	svetovanje nadrejenim	18	25%	73	75	18	4%	
	nevtravno izvajanje zakonov	31	42%	73	75	31	7%	
	SKUPAJ			73	75	414	100%	

V. 18	Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo vodij sektorjev in služb pomembne. Prosimo, da označite največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.						
	Podvprašanja	Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe	
		Frekvence	%			Frekvence	%
	sposobnost posredovanja, pogajanj in sprave	38	54%	71	75	38	10%
	družabnost in osebni odnosi	15	21%	71	75	15	4%
	organizacijske in vodilne sposobnosti	62	87%	71	75	62	16%
	intelektualne sposobnosti	49	69%	71	75	49	13%
	karizma in sposobnost vodenja	22	31%	71	75	22	6%
	dovzetnost in sposobnost predstavljanja	23	32%	71	75	23	6%
	osebne lastnosti in vest	49	69%	71	75	49	13%
	sposobnosti pri oblikovanju politik	28	39%	71	75	28	7%
	ideološka obveza in posredovanje	0	0%	71	75	0	0%
	tehnične sposobnosti	31	44%	71	75	31	8%
	svetovanje nadrejenim	37	52%	71	75	37	10%
	nevtravno izvajanje zakonov	35	49%	71	75	35	9%
	SKUPAJ			71	75	389	100%

V. 19	Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo političnih funkcionarjev pomembne. Prosimo, da označite največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.						
	Podvprašanja	Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe	
		Frekvence	%			Frekvence	%
	sposobnost posredovanja, pogajanj in	55	76%	72	75	55	15%

	sprave						
	družabnost in osebni odnosi	15	21%	72	75	15	4%
	organizacijske in vodilne sposobnosti	34	47%	72	75	34	9%
	intelektualne sposobnosti	44	61%	72	75	44	12%
	karizma in sposobnost vodenja	53	74%	72	75	53	14%
	dovzetnost in sposobnost predstavljanja	37	51%	72	75	37	10%
	osebne lastnosti in vest	53	74%	72	75	53	14%
	sposobnosti pri oblikovanju politik	62	86%	72	75	62	16%
	ideološka obveza in posredovanje	20	28%	72	75	20	5%
	tehnične sposobnosti	3	4%	72	75	3	1%
	SKUPAJ			72	75	376	100%

III.	VODSTVENE KOMPETENCE
-------------	-----------------------------

V. 20	Kompetence so tiste vrednote, hotenja, osebnostne lastnosti, sposobnosti, veščine, ravnanja, znanje idr., ki jih mora imeti in uveljavljati posameznik za učinkovito in uspešno opravljanje svojega dela. V kolikšni meri se vam navedene kompetence zdijo nujne za upravnega menedžerja.																												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Podvprašanja</th> <th colspan="6">Odgovori</th> <th rowspan="2">Veljavni</th> <th rowspan="2">Št. enot</th> <th rowspan="2">Povprečje</th> <th rowspan="2">Std. Odklon</th> </tr> <tr> <th>Nepotrebna</th> <th>Manj potrebna</th> <th>Potrebna</th> <th>Zelo potrebna</th> <th>Odločilna</th> <th>Skupaj</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>DELOVNA PROŽNOST (prizadevanje za verodostojne informacije, ustrezno strokovno znanje, uspešna izpeljava zapletenih postopkov, hitro navezovanje stikov, obvladovanje dela tudi v obdobjih močnejših delovnih obremenitev, spopadanje s</td> <td style="text-align: center;">0 (0%)</td> <td style="text-align: center;">1 (1%)</td> <td style="text-align: center;">7 (10%)</td> <td style="text-align: center;">43 (59%)</td> <td style="text-align: center;">22 (30%)</td> <td style="text-align: center;">73 (100%)</td> <td style="text-align: center;">73</td> <td style="text-align: center;">75</td> <td style="text-align: center;">4.2</td> <td style="text-align: center;">0.7</td> </tr> </tbody> </table>	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Nepotrebna	Manj potrebna	Potrebna	Zelo potrebna	Odločilna	Skupaj	DELOVNA PROŽNOST (prizadevanje za verodostojne informacije, ustrezno strokovno znanje, uspešna izpeljava zapletenih postopkov, hitro navezovanje stikov, obvladovanje dela tudi v obdobjih močnejših delovnih obremenitev, spopadanje s	0 (0%)	1 (1%)	7 (10%)	43 (59%)	22 (30%)	73 (100%)	73	75	4.2	0.7
Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot					Povprečje	Std. Odklon															
	Nepotrebna	Manj potrebna	Potrebna	Zelo potrebna	Odločilna	Skupaj																							
DELOVNA PROŽNOST (prizadevanje za verodostojne informacije, ustrezno strokovno znanje, uspešna izpeljava zapletenih postopkov, hitro navezovanje stikov, obvladovanje dela tudi v obdobjih močnejših delovnih obremenitev, spopadanje s	0 (0%)	1 (1%)	7 (10%)	43 (59%)	22 (30%)	73 (100%)	73	75	4.2	0.7																			

težavnimi situacijami...)											
USTVARJALNOST (uporaba učinkovitih metod, spodbujanje projektne dela, vključevanje sodelavcev v načrtovanje in odločanje, ustvarjanje novih in uporabnih zamisli, predvidevanje možnih ovir na poti do doseganja ciljev, opozarjanje na še nezaznavne probleme, predvidevanje posledic bodočih sprememb na delovanje javne uprave, odkrivanje vrzeli in ovir v predpisih, prizadevanje za njihovo odpravo...)	0 (0%)	1 (1%)	8 (11%)	39 (53%)	25 (34%)	73 (100%)	73	75	4.2	0.7	
VODENJE (sprejemanje jasnih in smiselnih odločitev za katere je tudi odgovoren, jasno izdelana vizija in strategija organizacijske enote, ki jo vodi, dajanje pohval sodelavcem za dobro opravljeno delo, nagrajevanje rezultatov v skladu z možnostmi, pravično ocenjevanje delovnih rezultatov svojih sodelavcev, podajanje kritike na jasen in konstruktiven način...)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	25 (34%)	47 (64%)	73 (100%)	73	75	4.6	0.5	
ORGANIZACIJSKO VZDUŠJE (prenašanje pozitivne energije na sodelavce, razumevanje potreb in čustev sodelavcev, spodbujanje medsebojne pomoči, pomirjujoče delovanje v kriznih situacijah, spoštljiv odnos do sodelavcev, pazljivo poslušanje sogovornika, ustrezna razložitev smisla in nujnosti uvajanja sprememb...)	0 (0%)	0 (0%)	9 (13%)	41 (57%)	22 (31%)	72 (100%)	72	75	4.2	0.6	
ORGANIZIRANJE (skrb za urejenost dokumentarnega gradiva, dobro poznavanje organiziranosti in delovanja javne uprave, analiza storjenih napak, izdelava mesečnih delovnih načrtov, gospodarno ravnanje z viri, poznavanje zakonodaje z delovnega	0 (0%)	3 (4%)	18 (25%)	40 (56%)	11 (15%)	72 (100%)	72	75	3.8	0.7	

področja, hitro a premišljeno odločanje,...)											
MREŽENJE IN VPLIVANJE (lobiranje in sposobnost identifikacije ključnih oseb, ki imajo vpliv na odločanje; obvladovanje odnosov z javnostjo in mediji, suveren nastop pred občinstvom, vzpostavitev razvejanih strokovnih vezi iz katerih črpa informacije,...)	3 (4%)	13 (18%)	27 (38%)	25 (35%)	4 (6%)	72 (100%)	72	75	3.2	0.9	
REALIZATORSKE SPOSOBNOSTI (postavitev jasnih, zahtevnih a uresničljivih ciljev, vztrajnost, uveljavljanje svoje ideje, prevedba strateških usmeritev v smiselne operative cilje,...)	0 (0%)	0 (0%)	7 (10%)	36 (50%)	29 (40%)	72 (100%)	72	75	4.3	0.6	

IV. SODELOVANJE V POLITIČNIH PROCESIH (PROCESIH ODLOČANJA IN OBLIKOVANJA POLITIK)

V. 21	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		1- nobenega vpliva	2	3	4	5- zelo velik vpliv	Skupaj				
	ministri v Vladi RS	0 (0%)	0 (0%)	2 (3%)	20 (28%)	50 (69%)	72 (100%)	72	75	4.7	0.5
	poslanci Državnega zbora RS	1 (1%)	5 (7%)	21 (29%)	24 (33%)	21 (29%)	72 (100%)	72	75	3.8	1.0
	državni sekretarji	1 (1%)	4 (6%)	25 (35%)	34 (47%)	8 (11%)	72 (100%)	72	75	3.6	0.8
	upravni menedžerji	0 (0%)	13 (18%)	41 (57%)	17 (24%)	1 (1%)	72 (100%)	72	75	3.1	0.7
	drugi visoki javni uslužbenci (vodje sektorjev, služb)	2 (3%)	34 (47%)	25 (35%)	9 (13%)	2 (3%)	72 (100%)	72	75	2.7	0.8
	navadni državljani	23 (32%)	42 (59%)	4 (6%)	2 (3%)	0 (0%)	71 (100%)	71	75	1.8	0.7
	različne civilno-	4 (6%)	29 (40%)	32 (44%)	6 (8%)	1 (1%)	72 (100%)	72	75	2.6	0.8

	družbene organizacije										
	politične stranke	1 (1%)	3 (4%)	12 (17%)	31 (43%)	25 (35%)	72 (100%)	72	75	4.1	0.9

V. 22	Zanima nas, kakšen vpliv imate na oblikovanje politik. Prosimo, da vaš vpliv ocenite na lestvici od 0 do 10, kjer 0 pomeni, da nimate nič vpliva, 10 pa, da imate zelo veliko vpliva.				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (0- nič vpliva)	3	4%	4%	4%
	2 (1)	1	1%	1%	6%
	3 (2)	1	1%	1%	7%
	4 (3)	5	7%	7%	14%
	5 (4)	5	7%	7%	21%
	6 (5)	10	13%	14%	35%
	7 (6)	16	21%	22%	57%
	8 (7)	15	20%	21%	78%
	9 (8)	12	16%	17%	94%
	10 (9)	4	5%	6%	100%
	11 (10- zelo veliko vpliva)	0	0%	0%	100%
Veljavni	Skupaj	72	96%	100%	

Povprečje	6.8	Std. Odklon	2.1
-----------	-----	-------------	-----

V. 23 V kolikšni meri se strinjate z naslednjimi trditvami.											
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Sem vplivni (proaktivni) udeleženec v političnem procesu (oblikovanja politik).	9 (13%)	17 (25%)	20 (29%)	19 (28%)	4 (6%)	69 (100%)	69	75	2.9	1.1
	V političnem procesu (pri oblikovanju politik) delujem obrambno in obstruktivno (reaktivno).	20 (29%)	31 (45%)	15 (22%)	3 (4%)	0 (0%)	69 (100%)	69	75	2.0	0.8
	Pri svojem delu izhajam iz strokovnosti, znanja in izkušenj; prav tako želim pomembno vplivati na oblikovanje politik.	1 (1%)	0 (0%)	7 (10%)	39 (56%)	23 (33%)	70 (100%)	70	75	4.2	0.7
	Zagovarjam določeno strankarsko politiko katere mnenje pogosto upoštevam v svojem proaktivnem delovanju.	44 (63%)	19 (27%)	6 (9%)	1 (1%)	0 (0%)	70 (100%)	70	75	1.5	0.7
	Pri oblikovanju politik ne igram pomembne vloge.	10 (14%)	18 (26%)	18 (26%)	19 (27%)	5 (7%)	70 (100%)	70	75	2.9	1.2
	V procesu oblikovanja politik prevzemam zgolj svetovalno vlogo (predstavitev dejstev in identifikacijo alternativ).	5 (7%)	16 (23%)	12 (17%)	31 (45%)	5 (7%)	69 (100%)	69	75	3.2	1.1
	Menim, da lahko v precejšnji meri vplivam na oblikovanje politik.	5 (7%)	17 (24%)	21 (30%)	23 (33%)	4 (6%)	70 (100%)	70	75	3.1	1.0
	Pomoč pri oblikovanju politik s strani upravnih menedžerjev se mi ne zdi sporna.	3 (4%)	10 (14%)	16 (23%)	33 (47%)	8 (11%)	70 (100%)	70	75	3.5	1.0
	Za dajanje političnih nasvetov so izključno pristojni svetovalci v	9 (13%)	26 (38%)	16 (23%)	7 (10%)	11 (16%)	69 (100%)	69	75	2.8	1.3

kabinetu ministra in ne upravni menedžerji.											
Upravni menedžerji smo v preveliki meri vključeni v proces oblikovanja politik (politični proces).	10 (14%)	31 (44%)	23 (33%)	6 (9%)	0 (0%)	70 (100%)	70	75	2.4	0.8	

V. 24	Prosim označite z odstotki (0-100%) približno koliko svojega delovnega časa porabite za opravljanje naslednjih dejavnosti (bodite pozorni, da je skupni seštevek 100%).						
Vprašanje	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum	
Neposredna pomoč ministru pri vodenju strokovnih nalog.	63	75	11.2	15.88	0	50	
Vodenje projektnih skupin.	62	75	11.8	13.87	5	30	
Samostojno oblikovanje sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv (oblikovanje politik).	62	75	15.8	18.95	2	60	
Vodenje in odločanje v najzahtevnejših upravnih postopkih na prvi oziroma drugi stopnji.	55	75	7.2	12.23	0	50	
Zagotavljanje oziroma neposredna pomoč pri razvoju organizacije.	62	75	11.3	12.76	2	20	
Vodenje direktorata, urada, sekretariata, službe.	65	75	28.6	32.02	10	70	
Načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadziranje dela v direktoratu, službi, sekretariatu, uradu.	63	75	19.5	21.96	4	45	

V. POLITIZACIJA

V. 25	Zanima nas vaše mnenje o reformi slovenske javne/državne uprave, s katero se je med drugim želelo jasneje ločiti tudi področje uprave in politike.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Državna uprava je po reformi javne uprave postala bolj strokovna.	6 (9%)	22 (33%)	23 (35%)	14 (21%)	1 (2%)	66 (100%)	66	75	2.7	1.0
	Ministri bi morali imeti pristojnost, da lahko upravnega menedžerja zamenjajo kadarkoli in ne samo v prvem letu mandata.	13 (20%)	29 (44%)	4 (6%)	15 (23%)	5 (8%)	66 (100%)	66	75	2.5	1.3
	Strinjam se, da vodilna mesta v direktoratih, vladnih službah in uradih ne vodijo več politični funkcionarji, ampak visoki javni uslužbenci (upravni menedžerji).	0 (0%)	4 (6%)	1 (2%)	28 (42%)	33 (50%)	66 (100%)	66	75	4.4	0.8
	Skupina upravnih menedžerjev bi morala biti formalno in normativno urejena ločena skupina od ostalih javnih uslužbencev.	4 (6%)	12 (18%)	19 (29%)	19 (29%)	11 (17%)	65 (100%)	65	75	3.3	1.1
	Upravnim menedžerjem bi morali prepovedati strankarsko udejstvovanje.	6 (9%)	22 (33%)	10 (15%)	16 (24%)	12 (18%)	66 (100%)	66	75	3.1	1.3
	V državni upravi bi morali ponovno uvesti strokovne izpite.	6 (9%)	12 (18%)	10 (15%)	23 (35%)	15 (23%)	66 (100%)	66	75	3.4	1.3
	Pogosto sem tarča poskusov političnega vplivanja s strani političnih akterjev in interesnih	11 (17%)	23 (35%)	19 (29%)	11 (17%)	2 (3%)	66 (100%)	66	75	2.5	1.1

skupin.											
Moja nadaljnja kariera je precej odvisna od mojega (političnega) obnašanja in lojalnosti do mojega nadrejenega.	6 (9%)	19 (29%)	22 (34%)	11 (17%)	7 (11%)	65 (100%)	65	75	2.9	1.1	
Moja nadaljnja kariera je odvisna le od mojega uspešnega doseganja zastavljenih ciljev.	5 (8%)	11 (17%)	13 (20%)	32 (48%)	5 (8%)	66 (100%)	66	75	3.3	1.1	

V. 26	Zanima nas vaše mnenje glede postopka imenovanja upravnih menedžerjev. Prosimo označite v kolikšni meri se strinjate s posamezno trditvijo.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Sistem izbire upravnih menedžerjev je ustrezen.	4 (6%)	16 (24%)	17 (25%)	29 (43%)	1 (1%)	67 (100%)	67	75	3.1	1.0
	Politika bi se morala umakniti iz procesa izbire najvišjih javnih uslužbencev.	0 (0%)	5 (7%)	19 (28%)	24 (36%)	19 (28%)	67 (100%)	67	75	3.9	0.9
	Minister mora imeti zadnjo besedo pri izbiri kandidata.	4 (6%)	4 (6%)	11 (17%)	40 (61%)	7 (11%)	66 (100%)	66	75	3.6	1.0
	Izbran kandidat ni vedno najbolj strokovno in tehnično podkovan kandidat.	1 (2%)	6 (9%)	16 (24%)	30 (45%)	13 (20%)	66 (100%)	66	75	3.7	0.9
	Imenovanja upravnih menedžerjev so v večji meri politična in vnaprej dogovorjena.	0 (0%)	6 (9%)	22 (33%)	31 (47%)	7 (11%)	66 (100%)	66	75	3.6	0.8
	Pri izbiri ustreznega kandidata igra politična oziroma strankarska pripadnost posameznih kandidatov manjšo vlogo kot osebno poznanstvo.	3 (5%)	9 (14%)	32 (48%)	20 (30%)	2 (3%)	66 (100%)	66	75	3.1	0.9

V. 27	Označite, katera izmed naštetih vrst politizacije v slovenski državni upravi je po vašem mnenju najbolj razširjena in katera najmanj. Prosim rangirajte na lestvici od 1 do 3, kjer 1 pomeni najbolj razširjena, 2 razširjena in 3 najmanj razširjena.								
	Podvprašanja	Odgovori				Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		1	2	3	Skupaj				
	Politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami.	45 (70%)	8 (13%)	11 (17%)	64 (100%)	64	75	1.5	0.8
	Politizacija kot participacija javnih uslužbencev v političnem odločanju.	12 (19%)	27 (43%)	24 (38%)	63 (100%)	63	75	2.2	0.7
	Politizacija kot politična vključenost javnih uslužbencev.	6 (10%)	29 (47%)	27 (44%)	62 (100%)	62	75	2.3	0.7

VI.	INSTITUCIONALNI ODNOSI
------------	-------------------------------

V. 28	V tem delu bi radi raziskali vaše delovne odnose z ministrom, njegovim kabinetom ter sektorji. Za vsako trditev, lahko označite le eno izmed ponujenih možnosti.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Nikoli	Enkrat ali dvakrat na leto	Vsak mesec	Vsak teden	Vsak dan	Skupaj				
	Kako pogosto se sestanete z ministrom in njegovimi svetovalci in razpravljate o vodenju direktorata, oddelka, službe, sekretariata?	6 (9%)	20 (31%)	11 (17%)	27 (42%)	1 (2%)	65 (100%)	65	75	3.0	1.1
	Kako pogosto se sestanete z ministrom in njegovimi svetovalci in razpravljate o oblikovanju javnih politik?	11 (17%)	16 (25%)	19 (29%)	17 (26%)	2 (3%)	65 (100%)	65	75	2.7	1.1
	Kako pogosto se sestanete z vodji organizacijskih enot ter razpravljate o oblikovanju javnih politik?	7 (11%)	11 (17%)	23 (35%)	17 (26%)	7 (11%)	65 (100%)	65	75	3.1	1.1
	Kako pogosto se sestanete z vodji	4	7	8	31	13	63	63	75	3.7	1.1

organizacijskih enot in razpravljate o vodenju njihovega sektorja, službe?	(6%)	(11%)	(13%)	(49%)	(21%)	(100%)				
--	------	-------	-------	-------	-------	--------	--	--	--	--

VII.	SPLOŠNO
-------------	----------------

V. 29	Za konec smo vam pripravili še nekaj splošnih trditev o vašem delovanju, odgovornostih, odločanju in vlogah, ki jih opravljate. Prosim označite v kolikšni meri se s posamezno trditvijo strinjate.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Odgovornost političnega funkcionarja se prekriva z odgovornostjo upravnega menedžerja.	7 (11%)	28 (43%)	17 (26%)	12 (18%)	1 (2%)	65 (100%)	65	75	2.6	1.0
	Želel bi si več diskrecijske pravice in večje pristojnosti v odločanju.	0 (0%)	10 (15%)	16 (25%)	27 (42%)	12 (18%)	65 (100%)	65	75	3.6	1.0
	Stopnja nadzora s strani političnih funkcionarjev je izredno visoka.	1 (2%)	17 (27%)	25 (39%)	12 (19%)	9 (14%)	64 (100%)	64	75	3.2	1.0
	Nadrejeni politični funkcionar spoštuje naše kompetence in obveznosti.	2 (3%)	10 (16%)	13 (20%)	37 (58%)	2 (3%)	64 (100%)	64	75	3.4	0.9
	Pri svojem delovanju sprejemam tudi politične odločitve.	13 (20%)	25 (39%)	17 (27%)	8 (13%)	1 (2%)	64 (100%)	64	75	2.4	1.0
	Politični funkcionarji samostojno sprejemajo politične odločitve.	1 (2%)	9 (14%)	18 (28%)	30 (46%)	7 (11%)	65 (100%)	65	75	3.5	0.9
	Upravni menedžerji in politični funkcionarji opravljajo različne a prekrivajoče se vloge (politični funkcionarji izvajajo nadzor nad upravo, uradniki pa so med drugim vključeni tudi v proces oblikovanja politik).	0 (0%)	4 (6%)	16 (26%)	38 (61%)	4 (6%)	62 (100%)	62	75	3.7	0.7
	Med političnimi funkcionarji in upravnimi menedžerji obstaja vzajemni odnos.	1 (2%)	6 (10%)	20 (32%)	33 (53%)	2 (3%)	62 (100%)	62	75	3.5	0.8

Upravni menedžerji so vključeni v oblikovanje politik; politični funkcionarji pa sodelujejo pri izvajanju politik.	2 (3%)	8 (13%)	19 (30%)	32 (51%)	2 (3%)	63 (100%)	63	75	3.4	0.9
Politični funkcionarji se v preveliki meri vpletajo v strokovno tehnične zadeve.	2 (3%)	15 (23%)	19 (30%)	22 (34%)	6 (9%)	64 (100%)	64	75	3.2	1.0
Načrte organa, direktorata, urada vsako leto pripravljava skupaj z ministrom.	13 (20%)	18 (28%)	19 (29%)	13 (20%)	2 (3%)	65 (100%)	65	75	2.6	1.1
Letni plan načrtovanja kadrovskih, finančnih in drugih virov pripravljam skupaj z ministrom.	10 (16%)	21 (33%)	14 (22%)	16 (25%)	3 (5%)	64 (100%)	64	75	2.7	1.2
V celoti sem odgovoren za uresničevanje letnih ciljev, ki jih je potrebno doseči na delovnem področju ministrstva, ki sodi na delovno področje direktorata, urada, ..	0 (0%)	3 (5%)	6 (9%)	31 (48%)	24 (38%)	64 (100%)	64	75	4.2	0.8
Minister redno spremlja tekoče delo na posameznem direktoratu, uradu,..	4 (6%)	10 (15%)	19 (29%)	26 (40%)	6 (9%)	65 (100%)	65	75	3.3	1.0

VIII.	DEMOGRAFSKI PODATKI
--------------	----------------------------

V. 30	Leto rojstva (izračunana starost)												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Veljavno</th> <th>Št. enot</th> <th>Povprečje</th> <th>Std. Odklon</th> <th>Minimum</th> <th>Maksimum</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>63</td> <td>63</td> <td>48,79</td> <td>7,620</td> <td>33</td> <td>64</td> </tr> </tbody> </table>	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum	63	63	48,79	7,620	33	64
Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum								
63	63	48,79	7,620	33	64								

V. 31	Spol																				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Odgovori</th> <th>Frekvenca</th> <th>Odstotek</th> <th>Veljavni</th> <th>Kumulativa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 (Moški)</td> <td>41</td> <td>55%</td> <td>64%</td> <td>64%</td> </tr> <tr> <td>2 (Ženski)</td> <td>23</td> <td>31%</td> <td>36%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>Veljavni Skupaj</td> <td>64</td> <td>85%</td> <td>100%</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa	1 (Moški)	41	55%	64%	64%	2 (Ženski)	23	31%	36%	100%	Veljavni Skupaj	64	85%	100%	
Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa																	
1 (Moški)	41	55%	64%	64%																	
2 (Ženski)	23	31%	36%	100%																	
Veljavni Skupaj	64	85%	100%																		

Povprečje	1.4	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 32	Navedite zadnjo šolo, ki ste jo končali, redno ali izredno:				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (dokončana osnovna šola)	0	0%	0%	0%
	2 (dokončana 2 ali 3 letna strokovna šola)	0	0%	0%	0%
	3 (dokončana 4-letna srednja šola oziroma gimnazija)	0	0%	0%	0%
	4 (dokončana višja šola)	0	0%	0%	0%
	5 (dokončana visoka šola)	2	3%	3%	3%
	6 (dokončana fakulteta ali akademija)	36	48%	54%	57%
	7 (opravljen magisterij)	19	25%	28%	85%
	8 (opravljen doktorat)	10	13%	15%	100%
Veljavni	Skupaj	67	89%	100%	

Povprečje	6.6	Std. Odklon	0.8
-----------	-----	-------------	-----

V. 32. 1	Prosimo vas, če lahko navedete področje, iz katerega ste pridobili univerzitetno izobrazbo:				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (pravo)	17	23%	27%	27%
	2 (humanistične vede)	2	3%	3%	30%
	3 (družbene vede)	23	31%	36%	66%
	4 (tehnične in naravoslovne vede)	19	25%	30%	95%

	5 (drugo, ne vem, ne želim odgovoriti)	3	4%	5%	100%
Veljavni	Skupaj	64	85%	100%	

Povprečje	2.8	Std. Odklon	1.3
-----------	-----	-------------	-----

PRILOGA Č : Vprašalnik o vlogi upravnih menedžerjev za vodje organizacijskih enot - SUMARNIK

Vprašalnik o vlogi upravnih menedžerjev

Število vprašanj:	27
Populacija vodij organizacijskih enot (sektorjev in služb) na ministrstvih, dne 31.12.2011:	262
Število anketirancev: 257	Število pridobljenih odgovorov: 151
Odzivnost ankete:	59%
Aktivna od: 29. 2. 2012	Aktivna do: 1. 5. 2012

I	KARIERNA POT
----------	---------------------

V. 1	Nam lahko zaupate koliko let ste zaposleni v državni upravi? (brez morebitnih prekinitev)					
	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum
	150	151	15.8	17.74	2	37

V. 2	Koliko let že opravljate vlogo vodje sektorja, službe?					
	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum
	150	151	7.6	9.52	1	26

V. 3	Ali ste v svoji karieri pred nastopom položaja UM zasedali položaj političnega funkcionarja (poslanec, minister, državni sekretar)?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	7	5%	5%	5%
	2 (Ne)	143	95%	95%	100%

Veljavni	Skupaj	150	99%	100%	
----------	--------	-----	-----	------	--

Povprečje	2.0	Std. Odklon	0.2
-----------	-----	-------------	-----

V. 4	Ali ste kdaj v preteklosti zasedali položaj upravnega menedžerja?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	15	10%	10%	10%
	2 (Ne)	136	90%	90%	100%
Veljavni	Skupaj	151	100%	100%	

Povprečje	1.9	Std. Odklon	0.3
-----------	-----	-------------	-----

V. 4.1	Kateri položaj (upravnega menedžerja) ste zasedali?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (generalni sekretar na ministrstvu)	3	2%	20%	20%
	2 (direktor direktorata)	8	5%	53%	73%
	3 (direktor organa v sestavi ministrstva)	3	2%	20%	93%
	4 (direktor vladne službe)	1	1%	7%	100%
Veljavni	Skupaj	15	10%	100%	

Povprečje	2.1	Std. Odklon	0.8
-----------	-----	-------------	-----

V. 5	Ste v svoji karieri kdaj opravljali delo v kabinetu ministra?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	14	9%	9%	9%
	2 (Ne)	136	90%	91%	100%
Veljavni	Skupaj	150	99%	100%	

Povprečje	1.9	Std. Odklon	0.3
-----------	-----	-------------	-----

V. 6	Ali ste kdaj bili član uradniškega sveta?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	8	5%	5%	5%
	2 (Ne)	142	94%	95%	100%
Veljavni	Skupaj	150	99%	100%	

Povprečje	1.9	Std. Odklon	0.2
-----------	-----	-------------	-----

V. 7	Ali ste kdaj bili član natečajne komisije?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	83	55%	55%	55%
	2 (Ne)	68	45%	45%	100%
Veljavni	Skupaj	151	100%	100%	

Povprečje	1.5	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 8 Ali ste član katere izmed političnih strank?					
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (da, sem član politične stranke)	8	5%	5%	5%
	2 (ne, nisem član politične stranke)	132	87%	87%	93%
	3 (ne želim odgovoriti, brez odgovora)	11	7%	7%	100%
Veljavni	Skupaj	151	100%	100%	

Povprečje	2.0	Std. Odklon	0.4
-----------	-----	-------------	-----

V. 9 Prosimo vas, da potrdite ali zanikate naslednje trditve.								
	Podvprašanja	Odgovori			Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Da	Ne	Skupaj				
	Vsaj eden od mojih staršev je bil oziroma je še vedno zaposlen v upravi oziroma organih oblasti.	16 (11%)	135 (89%)	151 (100%)	151	151	1.9	0.3
	Vsaj eden od mojih staršev je bil oziroma je še vedno aktivno udeležen v politiki.	3 (2%)	147 (98%)	150 (100%)	150	151	2.0	0.1
	Vsaj eden od mojih staršev je oziroma še vedno zaseda enega izmed položajev upravnih menedžerjev.	1 (1%)	149 (99%)	150 (100%)	150	151	2.0	0.1

V. 10 Zanima nas, kako pogoste stike imate s spodaj navedenimi akterji. Prosimo vas, da pogostost stikov ocenite za vsakega navedenega akterja posebej. Ocenjujte na lestvici od 1 do 6, pri čemer 1 pomeni »večkrat na teden«, 2 »enkrat tedensko«, 3 »redno, a ne vsak teden«, 4 »občasno«, 5 »redko« in 6 »nikoli«.											
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Večkrat	Enkrat	Redno, a	Občasno	Redko	Nikoli	Skupaj			

	na teden	tedensko	ne vsak teden									
ministri v Vladi RS	9 (6%)	5 (3%)	11 (7%)	32 (21%)	57 (38%)	36 (24%)	150 (100%)	150	151	4.5	1.3	
državni sekretarji	13 (9%)	5 (3%)	25 (17%)	55 (37%)	36 (24%)	16 (11%)	150 (100%)	150	151	4.0	1.3	
zaposleni v kabinetu ministra	21 (14%)	14 (9%)	36 (24%)	40 (27%)	27 (18%)	11 (7%)	149 (100%)	149	151	3.5	1.4	
vodje drugih organizacijskih enot	83 (55%)	27 (18%)	23 (15%)	12 (8%)	4 (3%)	1 (1%)	150 (100%)	150	151	1.9	1.2	
upravni menedžerji v ministrstvu	27 (18%)	20 (14%)	31 (21%)	33 (22%)	20 (14%)	17 (11%)	148 (100%)	148	151	3.3	1.6	
upravni menedžerji na drugih ministrstvih	2 (1%)	4 (3%)	18 (12%)	41 (28%)	56 (38%)	27 (18%)	148 (100%)	148	151	4.5	1.1	
poslanci Državnega zbora RS	0 (0%)	1 (1%)	6 (4%)	19 (13%)	52 (35%)	71 (48%)	149 (100%)	149	151	5.2	0.9	
predstavniki lokalnih oblasti	2 (1%)	2 (1%)	6 (4%)	23 (15%)	51 (34%)	66 (44%)	150 (100%)	150	151	5.1	1.0	
predsedniki političnih strank	0 (0%)	1 (1%)	0 (0%)	0 (0%)	21 (14%)	128 (85%)	150 (100%)	150	151	5.8	0.5	
predstavniki interesnih skupin	2 (1%)	1 (1%)	3 (2%)	27 (18%)	44 (29%)	73 (49%)	150 (100%)	150	151	5.2	1.0	
navadni državljani	43 (29%)	5 (3%)	18 (12%)	43 (29%)	27 (18%)	12 (8%)	148 (100%)	148	151	3.3	1.7	

V. 11	S katero izmed naštetih skupin se najlažje identificirate?	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 z državno upravo kot celoto	14	9%	9%	9%
	2 oddelkom, kjer delam (direktorat, sekretariat, urad,..)	51	34%	34%	43%
	3 s skupino upravnih menedžerjev	0	0%	0%	43%
	4 vodji organizacijskih služb (sektorjev in služb)	16	11%	11%	54%

	5 z mojo stroko (npr. pravom, ekonomijo, tehniko,...)	59	39%	39%	93%
	6 z nobeno	10	7%	7%	100%
Veljavni	Skupaj	150	99%	100%	

Povprečje	3.6	Std. Odklon	1.6
-----------	-----	-------------	-----

V. 12	Ali menite, da skupina upravnih menedžerjev predstavlja slovensko upravno elito?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Da)	27	18%	18%	18%
	2 (Ne)	123	81%	82%	100%
Veljavni	Skupaj	150	99%	100%	

Povprečje	1.8	Std. Odklon	0.4
-----------	-----	-------------	-----

II.	VLOGA IDENTITETE
------------	-------------------------

V. 13	Zanima nas vaš pogled na vlogo upravnega menedžerja v slovenskem upravnem sistemu. Prosimo vas, da pri vsaki trditvi označite v kolikšni meri se z njo strinjate.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Pri svojem delu v glavnem rešuje tehnične probleme in uporablja strokovno znanje.	7 (5%)	29 (20%)	23 (16%)	70 (49%)	15 (10%)	144 (100%)	144	151	3.4	1.1
	Pri svojem delu poskuša predstavljati oz. se zavzema za	1 (1%)	13 (9%)	18 (12%)	79 (54%)	36 (24%)	147 (100%)	147	151	3.9	0.9

	kar najširše družbene interese.										
	Redno sodeluje na strokovnih srečanjih organiziranih za skupino upravnih menedžerjev.	2 (1%)	13 (9%)	42 (29%)	72 (49%)	18 (12%)	147 (100%)	147	151	3.6	0.9
	Pri svojem delu pogosto posreduje med različnimi interesi in rešuje politične spore.	13 (9%)	47 (32%)	39 (27%)	38 (26%)	8 (6%)	145 (100%)	145	151	2.9	1.1
	Pri svojem delu štiti in brani interese skupin volivcev in klientelističnih skupin.	17 (12%)	36 (25%)	38 (26%)	47 (32%)	7 (5%)	145 (100%)	145	151	2.9	1.1
	Pri svojem delu se osredotoča na strankarsko politiko.	58 (40%)	53 (37%)	22 (15%)	8 (6%)	3 (2%)	144 (100%)	144	151	1.9	1.0
	Njegovo delo vključuje tudi oblikovanje politik.	10 (7%)	20 (14%)	26 (18%)	76 (54%)	10 (7%)	142 (100%)	142	151	3.4	1.0
	Najlažje bi ga opisal kot politični svetovalec.	34 (24%)	57 (40%)	31 (22%)	16 (11%)	5 (3%)	143 (100%)	143	151	2.3	1.1
	Svetovanje in pomoč ministru sta njegovi najpomembnejši nalogi.	7 (5%)	22 (15%)	33 (23%)	70 (49%)	10 (7%)	142 (100%)	142	151	3.4	1.0
	Svoje delo vidi predvsem kot predstavljanje države, upravljanje.	5 (4%)	15 (11%)	26 (18%)	80 (56%)	16 (11%)	142 (100%)	142	151	3.6	0.9
	Postavlja cilje in strategije organa.	4 (3%)	10 (7%)	17 (12%)	79 (55%)	33 (23%)	143 (100%)	143	151	3.9	0.9

V. 14 Sledi še nekaj trditev o vlogi upravnega menedžerja. Prosimo vas, da pri vsaki trditvi označite v kolikšni meri se z njo strinjate.											
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Pri svojem delu se osredotoča predvsem na pravne vidike.	2 (1%)	28 (21%)	36 (27%)	63 (47%)	6 (4%)	135 (100%)	135	151	3.3	0.9
	Pri svojem delu se ukvarja predvsem z zaščito interesov točno	10 (7%)	50 (37%)	39 (29%)	33 (25%)	2 (1%)	134 (100%)	134	151	2.8	1.0

določenega področja oziroma skupine znotraj družbe.											
Del njegove službe predstavljata podpora in pomoč sodelavcem.	0 (0%)	2 (1%)	16 (12%)	98 (73%)	18 (13%)	134 (100%)	134	151	4.0	0.6	
Ključna naloga, ki jo opravlja je vodenje in usmerjanje ljudi.	0 (0%)	4 (3%)	19 (14%)	82 (61%)	29 (22%)	134 (100%)	134	151	4.0	0.7	
Njegova ključna vloga je usklajevanje tehnično razdeljenega dela ter povezovanje delov organizacije v celoto.	0 (0%)	6 (4%)	22 (16%)	78 (58%)	28 (21%)	134 (100%)	134	151	4.0	0.7	
V organizaciji skrbi za usklajevanje virov, tako človeških, materialnih kakor tudi finančnih.	1 (1%)	6 (4%)	13 (10%)	76 (57%)	38 (28%)	134 (100%)	134	151	4.1	0.8	
Skrbi za načrtovanje, organiziranje, nadzorovanje in vodenje dela ter vseh nalog in aktivnosti direktorata, urada, agencije,...	0 (0%)	5 (4%)	10 (7%)	72 (54%)	47 (35%)	134 (100%)	134	151	4.2	0.7	
Pri njegovem delu so bolj kot znanje s posameznega področja (zdravje, sociala, kmetijstvo,...) potrebna splošna znanja in menedžerske sposobnosti.	0 (0%)	16 (12%)	39 (29%)	61 (46%)	18 (13%)	134 (100%)	134	151	3.6	0.9	
Njegova naloga je uresničevanje postavljenih ciljev v organizaciji.	0 (0%)	0 (0%)	9 (7%)	93 (69%)	32 (24%)	134 (100%)	134	151	4.2	0.5	
Pomembno je, da spoštuje hierarhično ureditev v organizaciji.	3 (2%)	9 (7%)	42 (31%)	71 (53%)	9 (7%)	134 (100%)	134	151	3.6	0.8	
Njegova naloga je opravljanje zahtevnejših spremljajočih del po navodilih nadrejenega.	4 (3%)	24 (18%)	45 (34%)	55 (41%)	6 (4%)	134 (100%)	134	151	3.3	0.9	

V. 15	Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za delo upravnih menedžerjev pomembne. Prosimo, da označite največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.						
	Podvprašanja	Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe	
		Frekvence	%			Frekvence	%
	spodobnost posredovanja, pogajanj in sprave	111	81%	137	151	111	14%
	družabnost in osebni odnosi	18	13%	137	151	18	2%
	organizacijske in vodilne sposobnosti	132	96%	137	151	132	17%
	intelektualne sposobnosti	112	82%	137	151	112	14%
	karizma in sposobnost vodenja	84	61%	137	151	84	11%
	dovzetnost in sposobnost predstavljanja	45	33%	137	151	45	6%
	osebne lastnosti in vest	87	64%	137	151	87	11%
	sposobnosti pri oblikovanju politik	66	48%	137	151	66	8%
	ideološka obveza in posredovanje	2	1%	137	151	2	0%
	tehnične sposobnosti	21	15%	137	151	21	3%
	svetovanje nadrejenim	41	30%	137	151	41	5%
	nevtravno izvajanje zakonov	58	42%	137	151	58	7%
	SKUPAJ			137	151	777	100%

V. 16	Zanima nas, katere značilnosti so po vašem mnenju za vaše delo (vodja sektorja, službe) pomembne. Prosimo, da označite največ šest navedenih značilnosti, ki se vam zdijo pomembne.						
	Podvprašanja	Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe	
		Frekvence	%			Frekvence	%
	spodobnost posredovanja, pogajanj in sprave	80	60%	134	151	80	11%

	družabnost in osebni odnosi	30	22%	134	151	30	4%
	organizacijske in vodilne sposobnosti	127	95%	134	151	127	17%
	intelektualne sposobnosti	106	79%	134	151	106	14%
	karizma in sposobnost vodenja	51	38%	134	151	51	7%
	dovzetnost in sposobnost predstavljanja	48	36%	134	151	48	6%
	osebne lastnosti in vest	85	63%	134	151	85	11%
	sposobnosti pri oblikovanju politik	43	32%	134	151	43	6%
	ideološka obveza in posredovanje	3	2%	134	151	3	0%
	tehnične sposobnosti	47	35%	134	151	47	6%
	svetovanje nadrejenim	72	54%	134	151	72	10%
	nevtravno izvajanje zakonov	57	43%	134	151	57	8%
	SKUPAJ			134	151	749	100%

III. VODSTVENE KOMPETENCE

V. 17	Kompetence so tiste vrednote, hotenja, osebnostne lastnosti, sposobnosti, veščine, ravnanja, znanje idr., ki jih mora imeti in uveljavljati posameznik za učinkovito in uspešno opravljanje svojega dela. V kolikšni meri se vam navedene kompetence zdijo nujne za upravnega menedžerja.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Nepotrebna	Manj potrebna	Potrebna	Zelo potrebna	Odločilna	Skupaj				
	DELOVNA PROŽNOST (prizadevanje za verodostojne informacije, ustrezno strokovno znanje, izpeljava zapletenih postopkov, hitro navezovanje stikov, obvladovanje dela tudi v obdobjih močnejših delovnih obremenitev,	0 (0%)	2 (2%)	23 (17%)	67 (51%)	40 (30%)	132 (100%)	132	151	4.1	0.7

	spopadanje s težavnimi situacijami...)										
	USTVARJALNOST (uporaba učinkovitih metod, spodbujanje projektne dela, vključevanje sodelavcev v načrtovanje in odločanje, ustvarjanje novih in uporabnih zamisli, predvidevanje možnih ovir na poti do doseganja ciljev, opozarjanje na še nezaznavne probleme, predvidevanje posledic bodočih sprememb na delovanje javne uprave, odkrivanje vrzeli in ovir v predpisih, prizadevanje za njihovo odpravo...)	0 (0%)	1 (1%)	23 (18%)	78 (60%)	29 (22%)	131 (100%)	131	151	4.0	0.7
	VODENJE (sprejemanje jasnih in smiselnih odločitev za katere je tudi odgovoren, jasno izdelana vizija in strategija organizacijske enote, ki jo vodi, dajanje pohval sodelavcem za dobro opravljeno delo, nagrajevanje rezultatov v skladu z možnostmi, pravično ocenjevanje delovnih rezultatov svojih sodelavcev, podajanje kritike na jassen in konstruktiven način...)	0 (0%)	0 (0%)	4 (3%)	53 (40%)	75 (57%)	132 (100%)	132	151	4.5	0.6
	ORGANIZACIJSKO VZDUŠJE (prenašanje pozitivne energije na sodelavce, razumevanje potreb in čustev sodelavcev, spodbujanje medsebojne pomoči, pomirjujoče delovanje v kriznih situacijah, spoštljiv odnos do sodelavcev, pazljivo poslušanje sogovornika, ustrezna razložitev smisla in nujnosti uvajanja sprememb...)	0 (0%)	1 (1%)	18 (14%)	68 (52%)	45 (34%)	132 (100%)	132	151	4.2	0.7
	ORGANIZIRANJE (skrb za urejenost dokumentarnega gradiva, dobro poznavanje organiziranosti in delovanja javne uprave, analiza storjenih napak, izdelava mesečnih delovnih načrtov, gospodarno ravnanje z viri, poznavanje zakonodaje z delovnega področja, hitro a premišljeno odločanje,...)	1 (1%)	7 (5%)	29 (22%)	74 (56%)	20 (15%)	131 (100%)	131	151	3.8	0.8
	MREŽENJE IN VPLIVANJE (lobiranje, sposobnost identifikacije ključnih oseb, ki imajo vpliv na odločanje; obvladovanje odnosov z	6 (5%)	19 (15%)	48 (37%)	49 (37%)	9 (7%)	131 (100%)	131	151	3.3	1.0

javnostjo in mediji, suveren nastop pred občinstvom, vzpostavitev razvejanih strokovnih vezi iz katerih črpa informacije,...)											
REALIZATORSKE SPOSOBNOSTI (postavitev jasnih, zahtevnih a uresničljivih ciljev, vztrajnost, uveljavljanje svoje ideje, prevedba strateških usmeritev v smiselne operativne cilje)	0 (0%)	0 (0%)	15 (12%)	62 (48%)	53 (41%)	130 (100%)	130	151	4.3	0.7	

V. 18 V kolikšni meri se vam navedene kompetence zdijo nujne za vodje sektorjev, služb?											
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Nepotrebna	Manj potrebna	Potrebna	Zelo potrebna	Odločilna	Skupaj				
	DELOVNA PROŽNOST (prizadevanje za verodostojne informacije, ustrezno strokovno znanje, uspešna izpeljava zapletenih postopkov, hitro navezovanje stikov, obvladovanje dela tudi v obdobjih močnejših delovnih obremenitev, spopadanje s težavnimi situacijami...)	0 (0%)	1 (1%)	18 (14%)	61 (48%)	48 (38%)	128 (100%)	128	151	4.2	0.7
	USTVARJALNOST (uporaba učinkovitih metod, spodbujanje projektnega dela, vključevanje sodelavcev v načrtovanje in odločanje, ustvarjanje novih in uporabnih zamisli, predvidevanje možnih ovir na poti do doseganja ciljev, opozarjanje na še nezaznavne probleme, predvidevanje posledic bodočih sprememb na delovanje javne uprave, odkrivanje vrzeli in ovir v predpisih, prizadevanje za njihovo odpravo...)	0 (0%)	3 (2%)	20 (16%)	74 (57%)	32 (25%)	129 (100%)	129	151	4.0	0.7
	VODENJE (sprejemanje jasnih in smiselnih odločitev za katere je tudi odgovoren, jasno izdelana vizija in strategija organizacijske enote, ki jo vodi, dajanje pohval sodelavcem za dobro opravljeno delo, nagrajevanje rezultatov v skladu z možnostmi, pravično ocenjevanje delovnih rezultatov svojih sodelavcev, podajanje kritike na	0 (0%)	2 (2%)	7 (5%)	63 (49%)	57 (44%)	129 (100%)	129	151	4.4	0.7

	jasen in konstruktiven način...)										
	ORGANIZACIJSKO VZDUŠJE (prenašanje pozitivne energije na sodelavce, razumevanje potreb in čustev sodelavcev, spodbujanje medsebojne pomoči, pomirjujoče delovanje v kriznih situacijah, spoštljiv odnos do sodelavcev, pazljivo poslušanje sogovornika, ustrezna razložitev smisla in nujnosti uvajanja sprememb...)	0 (0%)	1 (1%)	13 (10%)	67 (52%)	48 (37%)	129 (100%)	129	151	4.3	0.7
	ORGANIZIRANJE (skrb za urejenost dokumentarnega gradiva, dobro poznavanje organiziranosti in delovanja javne uprave, analiza storjenih napak, izdelava mesečnih delovnih načrtov, gospodarno ravnanje z viri, poznavanje zakonodaje z delovnega področja, hitro a premišljeno odločanje,...)	0 (0%)	2 (2%)	24 (19%)	71 (55%)	31 (24%)	128 (100%)	128	151	4.0	0.7
	MREŽENJE IN VPLIVANJE (lobiranje in sposobnost identifikacije ključnih oseb, ki imajo vpliv na odločanje; obvladovanje odnosov z javnostjo in mediji, suveren nastop pred občinstvom, vzpostavitev razvejanih strokovnih vezi iz katerih črpa informacije,...)	8 (6%)	31 (24%)	50 (39%)	38 (29%)	2 (2%)	129 (100%)	129	151	3.0	0.9
	REALIZATORSKE SPOSOBNOSTI (postavitev jasnih, zahtevnih a uresničljivih ciljev, vztrajnost, uveljavljanje svoje ideje, prevedba strateških usmeritev v smiselne operativne cilje)	0 (0%)	3 (2%)	21 (17%)	61 (48%)	42 (33%)	127 (100%)	127	151	4.1	0.8

IV.	SODELOVANJE V POLITIČNIH PROCESIH (PROCESIH ODLOČANJA IN OBLIKOVANJA POLITIK)
------------	--

V. 19	Kolikšen vpliv na odločanje imajo v Sloveniji spodaj navedeni akterji? Vsakega akterja ocenite na lestvici od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni, »nobenega vpliva«, 5 pa »zelo velik vpliv«.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		1- nobenega	2	3	4	5- zelo velik vpliv	Skupaj				

		vpliva									
	ministri v Vladi RS	0 (0%)	0 (0%)	8 (6%)	37 (28%)	87 (66%)	132 (100%)	132	151	4.6	0.6
	poslanci Državnega zbora RS	1 (1%)	5 (4%)	37 (28%)	43 (33%)	46 (35%)	132 (100%)	132	151	4.0	0.9
	državni sekretarji	0 (0%)	8 (6%)	37 (28%)	70 (53%)	16 (12%)	131 (100%)	131	151	3.7	0.8
	upravni menedžerji	1 (1%)	20 (15%)	67 (51%)	39 (30%)	5 (4%)	132 (100%)	132	151	3.2	0.8
	drugi visoki javni uslužbenci (vodje sektorjev,...)	14 (11%)	61 (46%)	44 (33%)	10 (8%)	3 (2%)	132 (100%)	132	151	2.4	0.9
	navadni državljani	62 (47%)	58 (44%)	11 (8%)	0 (0%)	0 (0%)	131 (100%)	131	151	1.6	0.6
	različne civilno-družbene organizacije	13 (10%)	71 (54%)	41 (31%)	6 (5%)	1 (1%)	132 (100%)	132	151	2.3	0.7
	politične stranke	0 (0%)	4 (3%)	18 (14%)	40 (30%)	70 (53%)	132 (100%)	132	151	4.3	0.8

V. 20	Zanima nas, kakšen vpliv imate na oblikovanje politik. Prosimo, da vaš vpliv ocenite na lestvici od 0 do 10, kjer 0 pomeni, da nimate nič vpliva, 10 pa, da imate zelo veliko vpliva.				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (0- nič vpliva)	15	10%	12%	12%
	2 (1)	19	13%	15%	26%
	3 (2)	20	13%	15%	42%
	4 (3)	17	11%	13%	55%
	5 (4)	8	5%	6%	61%
	6 (5)	17	11%	13%	74%

	7 (6)	13	9%	10%	84%
	8 (7)	14	9%	11%	95%
	9 (8)	7	5%	5%	100%
	10 (9)	0	0%	0%	100%
	11 (10- zelo veliko vpliva)	0	0%	0%	100%
Veljavni	Skupaj	130	86%	100%	

Povprečje	4.5	Std. Odklon	2.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 21 V kolikšni meri se strinjate z naslednjimi trditvami, ki se nanašajo na vlogo in delovanje upravnega menedžerja.											
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Je vplivni (proaktivni) udeleženelec v političnem procesu (oblikovanju politik).	5 (4%)	24 (19%)	40 (31%)	56 (44%)	2 (2%)	127 (100%)	127	151	3.2	0.9
	V političnem procesu (pri oblikovanju politik) deluje obrambno in obstruktivno (reaktivno).	14 (11%)	44 (35%)	53 (42%)	16 (13%)	0 (0%)	127 (100%)	127	151	2.6	0.9
	Pri svojem delu izhaja iz strokovnosti, znanja in izkušenj; prav tako želi pomembno vplivati na oblikovanje politik.	0 (0%)	4 (3%)	20 (16%)	86 (68%)	16 (13%)	126 (100%)	126	151	3.9	0.6
	Zagovarja določeno strankarsko politiko katere mnenje pogosto upošteva v	22 (17%)	48 (38%)	35 (28%)	21 (17%)	0 (0%)	126 (100%)	126	151	2.4	1.0

	svojem proaktivnem delovanju.										
	Pri oblikovanju politik ne igra pomembne vloge.	5 (4%)	56 (44%)	39 (31%)	25 (20%)	1 (1%)	126 (100%)	126	151	2.7	0.9
	V procesu oblikovanja politik prevzema zgolj svetovalno vlogo (predstavitev dejstev in identifikacijo alternativ).	3 (2%)	28 (22%)	35 (28%)	53 (42%)	6 (5%)	125 (100%)	125	151	3.2	0.9
	Meni, da lahko v precejšnji meri vpliva na oblikovanje politik.	3 (2%)	19 (15%)	39 (32%)	59 (48%)	3 (2%)	123 (100%)	123	151	3.3	0.9
	Pomoč pri oblikovanju politik s strani upravnih menedžerjev se mu ne zdi sporna.	4 (3%)	19 (15%)	32 (26%)	64 (52%)	4 (3%)	123 (100%)	123	151	3.4	0.9
	Za dajanje političnih nasvetov so izključno pristojni politični svetovalci in ne upravni menedžerji.	10 (8%)	31 (25%)	30 (24%)	34 (27%)	21 (17%)	126 (100%)	126	151	3.2	1.2
	Upravni menedžerji so v preveliki meri vključeni v proces oblikovanja politik (politični proces).	7 (6%)	32 (26%)	54 (43%)	28 (22%)	4 (3%)	125 (100%)	125	151	2.9	0.9

V.	POLITIZACIJA
-----------	---------------------

V. 22	Zanima nas vaše mnenje o reformi slovenske javne/državne uprave, s katero se je med drugim želelo jasneje ločiti področje uprave in politike.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
	Državna uprava je po reformi javne uprave postala bolj	18 (14%)	38 (30%)	48 (38%)	22 (17%)	0 (0%)	126 (100%)	126	151	2.6	0.9

	strokovna.										
	Ministri bi morali imeti pristojnost, da lahko upravnega menedžerja zamenjajo kadarkoli in ne samo v prvem letu mandata.	14 (11%)	42 (34%)	23 (18%)	35 (28%)	11 (9%)	125 (100%)	125	151	2.9	1.2
	Strinjam se, da vodilna mesta v direktoratih, vladnih službah in uradih ne vodijo politični funkcionarji, ampak visoki javni uslužbenci (upravni menedžerji).	3 (2%)	4 (3%)	6 (5%)	56 (44%)	57 (45%)	126 (100%)	126	151	4.3	0.9
	Skupina upravnih menedžerjev bi morala biti formalno in normativno urejena ločena skupina od ostalih javnih uslužbencev.	11 (9%)	33 (26%)	46 (37%)	32 (25%)	4 (3%)	126 (100%)	126	151	2.9	1.0
	Upravnim menedžerjem bi morali prepovedati strankarsko udejstvovanje.	6 (5%)	23 (18%)	27 (22%)	37 (30%)	32 (26%)	125 (100%)	125	151	3.5	1.2
	V državni upravi bi morali ponovno uvesti strokovne izpite.	9 (7%)	21 (17%)	24 (19%)	46 (37%)	26 (21%)	126 (100%)	126	151	3.5	1.2
	Upravni menedžerji so pogosto tarča političnega vplivanja s strani političnih akterjev in interesnih skupin.	1 (1%)	3 (2%)	19 (15%)	80 (63%)	23 (18%)	126 (100%)	126	151	4.0	0.7
	Kariera upravnih menedžerjev je precej odvisna od njihovega (političnega) obnašanja in lojalnosti do nadrejenega.	1 (1%)	5 (4%)	18 (15%)	62 (50%)	38 (31%)	124 (100%)	124	151	4.1	0.8
	Nadaljnja kariera upravnih menedžerjev je odvisna le od njihovega uspešnega doseganja zastavljenih ciljev.	17 (13%)	34 (27%)	53 (42%)	20 (16%)	2 (2%)	126 (100%)	126	151	2.7	1.0

V. 23 Zanima nas vaše mnenje glede postopka imenovanja upravnih menedžerjev. Prosim označite v kolikšni meri se strinjate s posamezno trditvijo.											
Podvprašanja		Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj				
Sistem izbire upravnih menedžerjev je ustrezen.		16 (13%)	39 (31%)	50 (40%)	19 (15%)	1 (1%)	125 (100%)	125	151	2.6	0.9
Politika bi se morala umakniti iz procesa izbire najvišjih javnih uslužbencev.		0 (0%)	6 (5%)	16 (13%)	71 (57%)	32 (26%)	125 (100%)	125	151	4.0	0.8
Minister mora imeti zadnjo besedo pri izbiri kandidata.		4 (3%)	27 (22%)	38 (30%)	43 (34%)	13 (10%)	125 (100%)	125	151	3.3	1.0
Izbran kandidat ni vedno najbolj strokovno in tehnično podkovan kandidat.		1 (1%)	5 (4%)	18 (14%)	70 (56%)	31 (25%)	125 (100%)	125	151	4.0	0.8
Imenovanja upravnih menedžerjev so v večji meri politična in vnaprej dogovorjena.		0 (0%)	3 (2%)	26 (21%)	60 (48%)	36 (29%)	125 (100%)	125	151	4.0	0.8
Pri izbiri ustreznega kandidata igra politična oziroma strankarska pripadnost posameznih kandidatov manjšo vlogo kot osebno poznanstvo.		9 (7%)	29 (24%)	56 (46%)	19 (15%)	10 (8%)	123 (100%)	123	151	2.9	1.0

V. 24 Označite, katera izmed naštetih vrst politizacije v slovenski državni upravi je po vašem mnenju najbolj razširjena in katera najmanj. Prosim rangirajte na lestvici od 1 do 3, kjer 1 pomeni najbolj razširjena, 2 razširjena in 3 najmanj razširjena.											
Podvprašanja		Odgovori				Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon		
		1	2	3	Skupaj						
Politizacija kot nadzor nad imenovanji in karierami.		101 (83%)	15 (12%)	6 (5%)	122 (100%)	122	151	1.2	0.5		
Politizacija kot participacija		11	50	59	120	120	151	2.4	0.7		

javnih uslužbencev v političnem odločanju.	(9%)	(42%)	(49%)	(100%)				
Politizacija kot politična vključenost javnih uslužbencev.	10 (9%)	53 (46%)	52 (45%)	115 (100%)	115	151	2.4	0.6

VI.	DEMOGRAFSKI PODATKI
------------	----------------------------

V. 25	Leto rojstva (izračunana starost)												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Veljavno</th> <th>Št. enot</th> <th>Povprečje</th> <th>Std. Odklon</th> <th>Minimum</th> <th>Maksimum</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>122</td> <td>151</td> <td>48,3</td> <td>1,971.86</td> <td>31</td> <td>63</td> </tr> </tbody> </table>	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum	122	151	48,3	1,971.86	31	63
Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum								
122	151	48,3	1,971.86	31	63								

V. 26	Spol:																				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Odgovori</th> <th>Frekvenca</th> <th>Odstotek</th> <th>Veljavni</th> <th>Kumulativa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 (Moški)</td> <td>67</td> <td>44%</td> <td>54%</td> <td>54%</td> </tr> <tr> <td>2 (Ženski)</td> <td>57</td> <td>38%</td> <td>46%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>Veljavni Skupaj</td> <td>124</td> <td>82%</td> <td>100%</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa	1 (Moški)	67	44%	54%	54%	2 (Ženski)	57	38%	46%	100%	Veljavni Skupaj	124	82%	100%	
Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa																	
1 (Moški)	67	44%	54%	54%																	
2 (Ženski)	57	38%	46%	100%																	
Veljavni Skupaj	124	82%	100%																		

Povprečje	1.5	Std. Odklon	0.5
-----------	-----	-------------	-----

V. 27	Navedite zadnjo šolo, ki ste jo končali, redno ali izredno:																									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Odgovori</th> <th>Frekvenca</th> <th>Odstotek</th> <th>Veljavni</th> <th>Kumulativa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 (dokončana osnovna šola)</td> <td>0</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>2 (dokončana 2 ali 3 letna strokovna šola)</td> <td>0</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>3 (dokončana 4-letna srednja šola oziroma gimnazija)</td> <td>0</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>4 (dokončana višja šola)</td> <td>1</td> <td>1%</td> <td>1%</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table>	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa	1 (dokončana osnovna šola)	0	0%	0%	0%	2 (dokončana 2 ali 3 letna strokovna šola)	0	0%	0%	0%	3 (dokončana 4-letna srednja šola oziroma gimnazija)	0	0%	0%	0%	4 (dokončana višja šola)	1	1%	1%	1%
Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa																						
1 (dokončana osnovna šola)	0	0%	0%	0%																						
2 (dokončana 2 ali 3 letna strokovna šola)	0	0%	0%	0%																						
3 (dokončana 4-letna srednja šola oziroma gimnazija)	0	0%	0%	0%																						
4 (dokončana višja šola)	1	1%	1%	1%																						

	5 (dokončana visoka šola)	0	0%	0%	1%
	6 (dokončana fakulteta ali akademija)	77	51%	61%	62%
	7 (opravljen magisterij)	41	27%	33%	94%
	8 (opravljen doktorat)	7	5%	6%	100%
Veljavni	Skupaj	126	83%	100%	

Povprečje	6.4	Std. Odklon	0.6
-----------	-----	-------------	-----

V. 27. 1	Prosimo vas, če lahko navedete področje, iz katerega ste pridobili univerzitetno izobrazbo:				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (pravo)	23	15%	18%	18%
	2 (humanistične vede)	7	5%	6%	24%
	3 (družbene vede)	53	35%	42%	66%
	4 (tehnične in naravoslovne vede)	38	25%	30%	97%
	5 (drugo, ne vem, ne želim odgovoriti)	4	3%	3%	100%
Veljavni	Skupaj	125	83%	100%	

Povprečje	2.9	Std. Odklon	1.1
-----------	-----	-------------	-----

PRILOGA D: Seznam vseh generalnih sekretarjev v obdobju med 26. 6. 2003 in 31. 3. 2012

GENERALNI SEKRETARJI	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji/ št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO					
v.d. generalnega sekretarja	MRZEL MATIJA	24.3.2005	31.8.2005		
generalni sekretar	DOBLEKAR Marko	1.9.2005	31.1.2008	29	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	BIZJAK Domen	1.2.2008			
generalni sekretar	BIZJAK Domen	1.5.2008	31.8.2009	16	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	PIRMAN Milan	1.9.2009			
generalni sekretar	PIRMAN Milan	1.11.2009	31.3.2012	29	ukinitev
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE					
generalni sekretar	POGAČAR Tomaž	28.6.2003	14.4.2005	22	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	BARLIČ Karla	12.5.2005			
generalna sekretarka	FLAJS Melita	14.12.2005	30.11.2007	24	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	KUMAR Simona	1.12.2007			
v.d. generalne sekretarke	KUMAR Simona	1.6.2008			
generalna sekretarka	MAROLT VAJDA Petra Aleksandra	1.10.2008	31.3.2012	42	ukinitev
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE					
generalna sekretarka	GRAH Zmagoslava	28.6.2003	8.8.2005	25	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	PRISTOVŠEK Franc	9.8.2005			
generalni sekretar	PRISTOVŠEK Franc	13.10.2005	21.12.2008	38	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	PUŠNAR Tadeja	22.12.2008			
generalna sekretarka	PUŠNAR Tadeja	15.5.2009		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji/ št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA FINANCE					
generalni sekretar	LAH Damjan	1.4.2004	28.2.2005	11	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	KOROŠEC Jožef	1.7.2005	13.11.2005		
v.d. generalnega sekretarja	DURN Alojz	14.11.2005			
generalni sekretar	DURN Alojz	29.6.2006	7.12.2008	29	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	PRETNAR Vitomir	8.12.2008			
generalni sekretar	PRETNAR Vitomir	1.4.2009	9.3.2012	35	razrešitev
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO					
generalni sekretar	ŠINKOVEC Janez	28.6.2003	31.12.2006	42	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	BOROVINŠEK Vida	1.1.2007			
generalna sekretarka	BOROVINŠEK Vida	26.4.2007	4.12.2008	19	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	PAGON Andrej	5.12.2008			
generalni sekretar	PAGON Andrej	1.6.2009	31.7.2010	14	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	SENČUR Miloš	1.8.2010			
generalni sekretar	SENČUR Miloš	1.12.2010	16.2.2012	15	razrešitev
MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO					
generalni sekretar	PEVEC Janko	28.6.2003	27.6.2005	24	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	GORUP Anton	28.6.2005	4.5.2006		
generalni sekretar	SEČNIK Jože	5.1.2006	6.1.2011	60	končal mandat
v.d. generalne sekretarke	DROFENIK Polonca	7.1.2011			
generalna sekretarka	DROFENIK Polonca	7.7.2011	29.2.2012	8	ukinitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji/ št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA KULTURO					
generalni sekretar	PISTOTNIK Zoran	28.6.2003	13.10.2005	28	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	CVENKEL-LESJAK Marjana	13.10.2005			
generalna sekretarka	CVENKEL-LESJAK Marjana	13.4.2006	18.12.2008	32	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	PISTOTNIK Zoran	19.12.2008			
generalni sekretar	PISTOTNIK Zoran	16.4.2009	31.10.2009	6	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	BOGUNOVIČ Žarko	1.11.2009			
generalni sekretar	BOGUNOVIČ Žarko	23.4.2010	15.3.2012	23	razrešitev
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR					
generalni sekretar	PLESTENJAK Igor	28.6.2003	9.5.2005	22	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	MALI Marijana	19.5.2005			
generalna sekretarka	MALI Marijana	24.11.2005	1.3.2009	39	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	STANONIK Franc	2.3.2009			
v.d. generalnega sekretarja	STANONIK Franc	3.9.2009			
generalni sekretar	STANONIK Franc	9.10.2009	22.4.2010	6	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	VILER KOVAČIČ Adrijana	23.4.2010			
v.d. generalne sekretarke	ŠPILER Kaja	23.10.2010			
generalna sekretarka	PETRIĆ Radovanka	19.5.2011	31.3.2012	10	ukinitev
MINISTRSTVO ZA PROMET					
generalni sekretar	ROMŠEK Jože	28.6.2003	30.4.2005	22	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	KOZINC Marija	30.4.2005			
generalna sekretarka	KOZINC Marija	29.9.2005	7.4.2009	42	razrešitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji/ št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
v.d. generalnega sekretarja	PAVLIČ Stanislav	16.4.2009			
generalni sekretar	PAVLIČ Stanislav	30.7.2009	22.3.2012	32	razrešitev
MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT					
generalna sekretarka	SKOBIR Slavica	28.6.2003	31.3.2005	21	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	ROZMAN Tomaž	31.3.2005			
v.d. generalnega sekretarja	ROZMAN Tomaž	1.7.2006			
generalni sekretar	ROZMAN Tomaž	20.12.2006	31.12.2008	24	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	KRAŠOVEC Darko	1.1.2009			
generalni sekretar	KRAŠOVEC Darko	1.6.2009	15.11.2011	29	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	KOS Gregor	17.11.2011	15.3.2012		
MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO					
generalna sekretarka	SKOBIR Slavica	1.4.2005	31.8.2005	5	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	PLUT Martin	1.9.2005			
generalni sekretar	PLUT Martin	1.6.2005	12.1.2009	43	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	STOPAR Mirko	12.1.2009			
generalni sekretar	STOPAR Mirko	1.5.2009	15.3.2012	35	razrešitev
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE					
generalna sekretarka	VESEL VALENTINČIČ Marjeta	28.6.2003	15.5.2005	23	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	BRINC Tatjana	1.11.2005			
v.d. generalne sekretarke	BRINC Tatjana	11.7.2006			

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji/ št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
v.d. generalne sekretarke	BRINC Tatjana	11.1.2007			
generalni sekretar	REBIČ Avgust	10.4.2007	31.8.2010	41	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	DEL FABRO Andrej	1.9.2010			
generalni sekretar	DEL FABRO Andrej	1.10.2010	10.2.2012	16	razrešitev
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE					
generalni sekretar	ŠTRUKELJ Mitja	28.6.2003	21.4.2005	22	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	ŠTRUKELJ Mitja	21.4.2005			
generalni sekretar	GOSNAR Aljaž	6.10.2005	25.1.2007	16	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	DROBNIČ Mitja	26.1.2007	5.7.2007		
v.d. generalnega sekretarja	JUKIČ Igor	6.7.2007			
v.d. generalnega sekretarja	JUKIČ Igor	6.1.2008			
v.d. generalnega sekretarja	JUKIČ Igor	6.7.2008			
v.d. generalnega sekretarja	GOSNAR Aljaž	6.1.2009			
generalni sekretar	GOSNAR Aljaž	12.3.2009	8.1.2012	34	razrešitev
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE					
generalna sekretarka	KORADE PURG Štefka	28.6.2003	15.4.2005	22	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	ROGELJ GREGORIČ Elda	11.4.2005	13.7.2005		
generalna sekretarka	ROGELJ GREGORIČ Elda	14.7.2005	3.12.2008	41	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	LAH Damjan	4.12.2008			
generalni sekretar	LAH Damjan	26.3.2009	3.6.2010	14	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	RAUTER Miroslav	4.6.2010			
generalni sekretar	RAUTER Miroslav	19.11.2010	1.3.2012	15	razrešitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji/ št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO					
generalni sekretar	JAVORNIK Franc	28.6.2003	1.12.2005	29	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	COCEJ Albin	2.12.2005			
v.d. generalnega sekretarja	COCEJ Albin	27.7.2006			
generalni sekretar	COCEJ Albin	1.1.2007	15.5.2009	29	razrešitev
v.d. generalnega sekretarja	HOŽIČ Boštjan	16.5.2009			
generalni sekretar	HOŽIČ Boštjan	25.7.2009	28.2.2010	7	razrešitev
v.d. generalne sekretarke	FERJANČIČ PODBREGAR Mojca	1.3.2010			
generalna sekretarka	FERJANČIČ PODBREGAR Mojca	1.9.2010	28.2.2010	še traja	

PRILOGA E: Seznam predstojnikov vladnih služb v obdobju med 26. 6. 2003 in 31. 3. 2012

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAKONODAJO					
direktorica	MIHOVAR GLOBOKAR Ksenija	20.11.2003	14.12.2005	25	razrešitev
v.d. direktorja	POGORELEC Janez	15.12.2005			
direktor	POGORELEC Janez	26.4.2006	25.4.2011	60	končal
direktorica	MIHOVAR GLOBOKAR Ksenija	26.4.2011		še traja	
URAD VLADE RS ZA KOMUNICIRANJE (URAD ZA INFORMIRANJE)					
direktor	KEK Matjaž	18.3.2004	31.12.2005	21	razrešitev
v.d. direktorja	KRAJC Gregor	1.1.2006			
direktor	KRAJC Gregor	20.4.2006	15.6.2007	14	razrešitev
v.d. direktorja	LOGAR Anže	15.6.2007			
direktor	LOGAR Anže	20.12.2007	4.12.2008	12	razrešitev
v.d. direktorja	STABEJ Veronika	4.12.2008			
direktorica	STABEJ Veronika	23.4.2009	20.5.2010	13	razrešitev
v.d. direktorja	KOŠIR Darijan	21.5.2010			
direktor	KOŠIR Darijan	3.9.2010	10.2.2012	17	razrešitev
v.d. direktorja	LOGAR Anže	10.2.2012			
STATISTIČNI URAD REPUBLIKE SLOVENIJE					
generalna direktorica	KRIŽMAN Irena	4.12.2003		60	končal

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
generalna direktorica	KRIŽMAN Irena	21.8.2008		še traja	
URAD ZA NARODNOSTI					
v.d. direktorja	OBREZA Janez	28.6.2003			
direktor	BALUH Stanko	20.7.2006		60	končal
direktor	BALUH Stanko	20.7.2011	31.3.2012	8	ukinitev
PROTOKOL REPUBLIKE SLOVENIJE					
šefinja	BENEDETTI Ksenija	4.12.2003		60	končal
v.d. šefa	BENEDETTI Ksenija	4.12.2008			
šefinja	BENEDETTI Ksenija	12.3.2009		še traja	
URAD ZA ENAKE MOŽNOSTI					
direktorica	SALECL Tanja	22.1.2004	12.6.2008	53	razrešitev
v.d. direktorja	PUČNIK RUDL Majda	12.6.2008			
direktorica	PUČNIK RUDL Majda	21.8.2008	19.11.2009	15	razrešitev
v.d. direktorice	SALECL Tanja	20.11.2009			
direktorica	SALECL Tanja	1.3.2010	31.3.2012	25	ukinitev
URAD VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VERSKE SKUPNOSTI					
direktor	ČEPAR Drago	4.3.2004		60	končal
v.d. direktorja	ČEPAR Drago	4.3.2009			
direktor	GULIČ Aleš	4.9.2009	10.2.2012	29	ukinitev
v.d. direktor	BALUH Stanko	10.2.2012	31.3.2012		

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ					
direktor	ŠUŠTERŠIČ Janez	4.3.2004	15.9.2007	42	razrešitev
v.d. direktor	VASLE Boštjan	16.9.2007			
direktor	VASLE Boštjan	6.12.2007		še traja	
URAD VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VAROVANJE TAJNIH PODATKOV					
direktor	ČARNI Ludvik	24.12.2004	1.6.2005	5	razrešitev
v.d. direktorja	KOS Vojko	19.5.2005			
direktor	KOS Vojko	20.10.2005	22.11.2007	25	razrešitev
v.d. direktorja	TARMAN Milan	23.11.2007			
direktor	TARMAN Milan	23.5.2008	8.3.2012	45	razrešitev
v.d. direktorja	MAJCEN Gregor	9.3.2012			
SLOVENSKA OBVEŠČEVALNO - VARNOSTNA AGENCIJA					
v.d. direktorja	PODBREGAR Iztok	28.6.2003	30.9.2006	39	
direktor	ŠINKOVEC Matjaž	1.10.2006	13.9.2007	11	razrešitev
direktor	RUPNIK Andrej	14.9.2007	22.7.2010	34	razrešitev
direktor	SELAN Sebastjan	23.7.2010	10.2.2012	19	razrešitev
direktor	ČRNČEC Damir	10.2.2012		Še na funkciji	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA PODNEBNE SPREMEMBE					
v.d. direktorja	STRITIH Jernej	2.10.2009			
direktor	STRITIH Jernej	2.4.2010	31.3.2012	24	ukinitev

PRILOGA F: Seznam predstojnikov organov v sestavi v obdobju med 26. 6. 2003 in 31. 3. 2012

MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA DELO:					
glavni inšpektor	BREZOVAR Borut	1.4.2004		60	končal
v.d. glavnega inšpektorja	BREZOVAR Borut	1.4.2009			
glavni inšpektor	BREZOVAR Borut	10.9.2009	21.4.2011	19	razrešitev
v.d. glavnega inšpektorja	RUŽIČ Boris	22.4.2011			
glavna inšpektorica	TRČEK Nataša	2.11.2011	19.4.2012	6	razrešitev
MINISTRSTVO ZA FINANCE					
DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE					
generalni direktor	GRŽINA Zvezdana	9.9.2004	31.12.2005	16	razrešitev
v.d. generalnega direktorja	SIMIČ Ivan	1.1.2006			
generalni direktor	SIMIČ Ivan	13.4.2006	17.7.2008	27	razrešitev
v.d. generalnega direktorja	CENTA DEBELJAK Mojca	18.7.2008			
generalna direktorica	CENTA DEBELJAK Mojca	2.11.2008		še traja	
CARINSKA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE					
v.d. direktorja	KOŠIR Franc	28.6.2003			
generalni direktor	KOŠIR Franc	28.7.2005	30.9.2007	26	razrešitev
generalni direktor	SKUBIC Rajko	23.11.2007		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA					
direktor	STROLIGO Klaudio	8.4.2004	31.1.2006	22	razrešitev
v.d. direktorja	PLAUSTEINER Andrej	1.2.2006			
v.d. direktorja	PLAUSTEINER Andrej	1.8.2006			
v.d. direktorja	PLAUSTEINER Andrej	1.2.2007			
v.d. direktorja	PLAUSTEINER Andrej	1.8.2007			
direktor	PLAUSTEINER Andrej	1.2.2008		še traja	
DEVIZNI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE:					
v.d. glavnega inšpektorja	HAJNRIHAR Aleš	28.6.2003	20.7.2006		
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NADZOR PRIREJANJA IGER NA SREČO					
v.d. direktorja	PRIJATELJ Marko	28.6.2003			
direktor	ŠEME Tomo	2.6.2005	4.9.2008	39	razrešitev
v.d. direktorja	STRNAD Sonja	4.9.2008			
direktor	KOVAČIČ Boris	5.3.2009	30.10.2010	20	razrešitev
v.d. direktorja	STRNAD Sonja	31.10.2010			
direktor	MIHALIČ Emil	15.2.2011		še traja	
UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA JAVNA PLAČILA					
generalna direktorica	AHČIN Jana	5.4.2004		60	končal mandat
generalna direktorica	AHČIN Jana	8.4.2009		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NADZOR PRORAČUNA					
direktor	MILATOVIČ Jurij	2.9.2004	31.3.2006	19	razrešitev
v.d. direktorja	PRAH Nataša	1.4.2006			
v.d. direktorja	PRAH Nataša	1.10.2006			
direktorica	PRAH Nataša	1.4.2007		60	končal
direktorica	PRAH Nataša	1.4.2012		še traja	
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO					
AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA GOSPODARSKO PROMOCIJO IN TUJE INVESTICIJE – do 31. 12. 2005 (Uradni list RS, št. 82/05)					
direktor	KOVAČ Matej	19.2.2004	31.12.2005	22	ukinitev
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VARSTVO POTROŠNIKOV					
v.d. direktorice	MIKLAVČIČ Barbara	28.6.2003	13.10.2005		
direktor	GRBEC Aleš	13.10.2005	31.1.2007	16	razrešitev
v.d. direktorice	BURGAR Mojca	1.2.2007			
direktorica	BURGAR Mojca	26.4.2007	21.1.2011	45	razrešitev
v.d. direktorja	HORŽEN Anton	22.1.2011			
v.d. direktorja	HORŽEN Anton	26.8.2011	20.12.2011		ukinitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VARSTVO KONKURENCE					
direktor	PLAHUTNIK Andrej	19.2.2004	22.11.2007	45	razrešitev
v.d. direktorja	SORŠAK Jani	22.11.2007			
direktor	SORŠAK Jani	22.5.2008	31.1.2011	32	razrešitev
v.d. direktorja	MATIČIČ Damjan	1.2.2011			
direktor	MATIČIČ Damjan	1.8.2011		še traja	
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ENERGETIKO IN RUDARSTVO					
v.d. glavnega inšpektorja	DIMNIK Jože	16.4.2009			
glavni inšpektor	DIMNIK Jože	15.7.2009	31.3.2012	33	ukinitev
TRŽNI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE					
glavni inšpektor	KLADOŠEK Roman	22.4.2004	19.1.2006	21	razrešitev
v.d. glavnega inšpektorja	GRLIČ Andrejka	20.1.2006			
glavna inšpektorica	GRLIČ Andrejka	18.5.2006		60	končal
glavna inšpektorica	GRLIČ Andrejka	18.5.2011		še traja	
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA INTELEKTUALNO LASTNINO					
direktorica	STREL Biserka	13.5.2004		60	končal
v.d. direktorja	ŽUREJ Jurij	1.10.2009			
direktor	ŽUREJ Jurij	15.1.2010		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE, ELEKTROSNKO PODPISOVANJE IN POŠTO (zdaj organ v sestavi MVZT – Uradni list RS, št. 632009)					
glavni inšpektor	MRAZ Peter	6.5.2004		60	končal mandat
v.d. glavnega inšpektorja	MRAZ Peter	14.5.2009		35	
MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO					
VETERINARSKA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE					
generalna direktorica	ČADONIČ ŠPELIČ Vida	1.9.2004		60	končal mandat
generalna direktorica	ČADONIČ ŠPELIČ Vida	1.9.2009		še traja	
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN HRANO					
glavni inšpektor	KOČAR Matjaž	1.4.2004	31.8.2008	53	razrešitev
glavna inšpektorica	DRAGAR MILANOVIČ Saša	1.8.2009	31.3.2012	32	razrešitev
AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA KMETIJSKE TRGE IN RAZVOJ PODEŽELJA					
v.d. direktorica	BUKOVEC Sonja	28.6.2003	2.6.2005		
generalni direktor	KEBE Franc	2.6.2005	31.10.2007	29	razrešite

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
v.d. generalnega direktorja	JERANKO Benedikt	1.11.2007			
generalni direktor	JERANKO Benedikt	10.4.2008		še traja	
FITOSANITARNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE					
direktorica	GROZNIK Katarina	26.2.2004		60	končal
v.d. direktorice	GROZNIK Katarina	12.2.2009			
direktorica	MAROLT Suzana	1.9.2009	9.7.2010	10	razrešitev
direktor	ILERSIČ Jože	1.1.2011		še traja	
MINISTRSTVO ZA KULTURO					
ARHIV REPUBLIKE SLOVENIJE					
direktor	MATIČ Dragan	24.6.2004	16.5.2005	11	razrešitev
v.d. direktor	KOŠIR Matevž	16.5.2005			
direktor	KOŠIR Matevž	22.12.2005	1.10.2009	45	razrešitev
v.d. direktor	MATIČ Dragan	2.10.2009			
direktor	MATIČ Dragan	26.3.2010	15.3.2012	24	razrešitev
INŠPEKTORAT RS ZA KULTURO IN MEDIJE					
v.d. glavnega inšpektorja	PAL Ivan	1.9.2004	2.6.2005		
glavni inšpektor	VIDMAR Aleksander	2.6.2005	19.11.2009	54	razrešitev
v.d. glavnega inšpektorja	JAVORNIK Tamara	19.11.2009			
v.d. glavnega inšpektorja	JAVORNIK Tamara	20.5.2010			
glavna inšpektorica	JAVORNIK Tamara	9.7.2010		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR					
AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE					
Generalni direktor	ŽLEBIR Silvo	29.1.2004		60	končal mandat
v.d. generalnega direktorja	ŽLEBIR Silvo	11.2.2009			
generalni direktor	ŽLEBIR Silvo	12.3.2009		še traja	
GEODETSKA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE					
generalni direktor	SELIŠKAR Aleš	11.3.2004		60	končal mandat
generalni direktor	SELIŠKAR Aleš	11.3.2009		še traja	
UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA JEDRSKO VARNOST					
direktor	STRITAR Andrej	26.2.2004		60	končal
direktor	STRITAR Andrej	26.2.2009		še traja	
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE IN PROSTOR					
glavna inšpektorica	POHAR Bojana	29.1.2004		60	končal mandat
v.d. glavne inšpektorja	POHAR Bojana	29.1.2009			
v.d. glavnega inšpektorja	VELKOVRH Aleksandra	4.7.2009			
glavna inšpektorica	VELKOVRH Aleksandra	9.10.2009	31.3.2012	30	Ukinitvev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE					
UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA IZVRŠEVANJE KAZENSKIH SANKCIJ					
generalni direktor	VALENTINČIČ Dušan	8.7.2004	1.12.2005	17	razrešitev
v.d. generalnega direktorja	VALENTINČIČ Dušan	2.12.2005			
generalni direktor	SMOLE Tomaž	27.7.2006	16.10.2009	39	razrešitev
v.d. generalnega direktorja	VALENTINČIČ Dušan	17.10.2009			
v.d. generalnega direktorja	VALENTINČIČ Dušan	17.4.2010			
generalni direktor	VALENTINČIČ Dušan	1.7.2010		še traja	
MINISTRSTVO ZA PROMET					
UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA POMORSTVO					
direktor	POTOKAR Bruno	4.12.2003		60	končal mandat
direktor	POTOKAR Bruno	11.9.2008	19.3.2009	6	razrešitev
v.d. direktorja	BOROVNIČAR Tomo	19.3.2009			
direktor	BOROVNIČAR Tomo	30.7.2009	30.11.2011	28	razrešitev
v.d. direktorja	FANTULIN Davorin	1.12.2011		še traja	
UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA CIVILNO LETALSTVO					
v.d.direktor:	BABIČ Bojan	1.1.2004	18.3.2006		

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
DIREKCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA CESTE					
direktor	ŽAVRLAN Vili	22.1.2004	17.3.2008	50	razrešitev
v.d. direktor	FICKO Gregor	18.3.2008			
direktor	FICKO Gregor	29.5.2008		še traja	
PROMETNI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE:					
glavni inšpektor:	KOS Jurij	4.12.2003		60	končal mandat
glavni inšpektor	KOS Jurij	6.11.2008	31.3.2012	41	ukinitiv
DIREKCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VODENJE INVESTICIJ V JAVNO ŽELEZNIŠKO INFRASTRUKTURO (ukinjena – Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 40/2011))					
v.d. direktorja	DREMELJ Alenka	1.8.2007			
direktor	KOROŠEC Andrej	25.4.2008	12.3.2009	11	razrešitev
v.d. direktorja	GODEC Andrej	12.3.2009			
direktor	GODEC Andrej	23.7.2009	30.6.2011	23	ukinitiv
MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT					
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA MLADINO					
direktorica	VRABER Sanja	3.6.2004	30.11.2005	18	razrešitev
v.d. direktorja	ŠKVOR Zorko	1.12.2005			
direktor	DEBELJAK Peter	1.8.2008		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT					
v.d. glavnega inšpektorja	ŠIREC Alojz	28.6.2003			
glavni inšpektor	ŠIREC Alojz	30.12.2004	31.1.2006	13	razrešitev
glavni inšpektor	ROZMAN Tomaž	15.9.2008	15.3.2012	42	razrešitev
MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO					
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA MEROSLOVJE					
direktor	SKUBIC Ivan	29.4.2004	28.2.2007	34	razrešitev
v.d. direktorja	LAPUH Radomir	1.3.2007			
v.d. direktorja	LAPUH Radomir	1.9.2007			
direktorica	MAJCEN Nineta	1.11.2007	2.8.2009	21	razrešitev
v.d. direktorja	TASIĆ Tanasko	3.8.2009			
v.d. direktorja	TASIĆ Tanasko	3.2.2010	31.3.2010		
v.d. direktorja	STOPAR Mirko	1.4.2010			
v.d. direktorja	STOPAR Mirko	1.10.2010			
direktor	KOPAČ Samo	1.12.2010		še traja	
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VISOKO ŠOLSTVO					
v.d. direktorja	GOLOB Izidor	16.4.2008			

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE, ELEKTROSNKO PODPISOVANJE IN POŠTO (prej organ v sestavi MG)					
glavni inšpektor	MRAZ Peter	25.9.2009	31.3.2012	30	ukinitev
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE					
ZDRAVSTVENI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE					
glavna inšpektorica	SEVER Dunja	12.2.2004		60	končal mandat
glavna inšpektorica	SEVER Dunja	1.3.2009		še traja	
AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZDRAVILA IN MEDICINSKE PRIPOMOČKE do 31.12.2006, od 1.1.2007 dalje JAVNA AGENCIJA ZA ZDRAVILA IN MEDICINSKE PRIPOMOČKE)					
direktor	PRIMOŽIČ Stanislav	15.4.2004	31.12.2006	33	ukinitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA KEMIČALIJE					
v.d. direktorica	PIŠKUR KOSMAČ Marija Dunja	28.6.2003			
direktorica	CIRAJ Marta	2.6.2005	14.7.2009	49	razrešitev
v.d. direktorica	FAJFAR Simona	15.7.2009			
v.d. direktorica	FAJFAR Simona	15.1.2010			
direktor	GRABNER Alojz	15.7.2010		še traja	
UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VARSTVO PRED SEVANJI					
v.d. direktorja	ŠKRK Damijan	28.6.2003			
direktor	ŠKRK Damijan	26.5.2005		60	končal
v.d. direktorja	ŠKRK Damijan	1.6.2010			
direktor	ŠKRK Damijan	15.11.2010		še traja	
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE					
POLICIJA					
generalni direktor	ANŽELJ Darko	15.1.2004	7.4.2005	15	razrešitev
v.d. generalni direktor	POTOČNIK Bojan	7.4.2005	30.6.2005		
generalni direktor	ROMŠEK Jože	1.7.2005	8.1.2009	42	razrešitev
v.d. generalni direktor	ŠINKOVEC Matjaž	9.1.2009	18.2.2009		
v.d. generalni direktor	GORŠEK Janko	19.2.2009			
generalni direktor	GORŠEK Janko	23.7.2009		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
INŠPEKTORAT RS ZA NOTRANJE ZADEVE					
glavni inšpektor	GOSTIČ Štefan	1.9.2004	31.8.2006	24	razrešitev
v.d. glavnega inšpektorja	ROKVIČ Mateja	1.9.2006			
glavna inšpektorica	ROKVIČ Mateja	1.2.2007	31.8.2009	31	razrešitev
v.d. glavnega inšpektorja	KLOPČIČ Roman	1.9.2009			
glavni inšpektor	KLOPČIČ Roman	13.11.2009		še traja	
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO					
UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE					
generalni direktor	ŽMAVC Bojan	1.7.2004		58	/
generalni direktor	BALANT Boris	18.9.2009	13.1.2011	16	razrešitev
v.d. generalnega direktorja	BUT Darko	14.1.2011			
generalni direktor	BUT Darko	1.6.2011		še traja	
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OBRAMBO					
glavni inšpektor	KRAJNC Viktor	28.6.2003		60	končal
glavni inšpektor	KLEMENČIČ Zoran	24.7.2009		še traja	
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI					
glavni inšpektor	DOLŠČAK Milivoj	1.10.2004		60	končal
v.d. glavnega inšpektorja	DOLŠČAK Milivoj	1.10.2009			
glavni inšpektor	DOLŠČAK Milivoj	15.1.2010		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/prenehala funkcija	na funkciji/meseci	vzrok prenehanja položaja
GENERALŠTAB SLOVENSKE VOJSKE					
načelnik	LIPIČ Ladislav	28.6.2003	1.6.2006	35	razrešitev
načelnik	GUTMAN Albin	2.6.2006	30.4.2009	35	razrešitev
načelnik	ŠTEINER Alojz	1.5.2009	27.2.2012		razrešitev
načelnik	BOŽIČ Dobran	27.2.2012		še traja	
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO					
INŠPEKTORAT ZA JAVNO UPRAVO					
v.d. glavnega inšpektorja	BIZJAK Domen	21.9.2009			
v.d. glavnega inšpektorja	BIZJAK Domen	21.3.2010			
glavni inšpektor	BIZJAK Domen	15.6.2010		še traja	

PRILOGA G: Seznam generalnih direktorjev v obdobju med 26. 6. 2003 in 31. 3. 2012

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE					
DIREKTORAT ZA POLICIJO IN DRUGE VARNOSTNE NALOGE					
v.d. gen. direktor	ŽABERL Miroslav	1.1.2005	31.7.2005		
generalni direktor	JARC Srečko	1.8.2005	14.7.2009		razrešitev
v.d. gen. direktor	ŽABERL Miroslav	15.7.2009			
generalni direktor	ŽABERL Miroslav	16.10.2009		še traja	
DIREKTORAT ZA UPRAVNE NOTRANJE ZADEVE					
generalni direktor	TRNOVŠEK Bojan	21.4.2005	31.5.2009	49	razrešitev
v.d. gen. direktor	VUČKO Dušan	1.6.2009			
generalni direktor	VUČKO Dušan	23.7.2009	9.8.2011	24	razrešitev
v.d. gen. direktor	VRATANAR	25.8.2011			
generalni direktor	VRATANAR	16.12.2011	31.3.2012	3	ukinitiv
DIREKTORAT ZA MIGRACIJE IN INTEGRACIJO					
v.d. gen. direktor	GREGORI Nina	5.3.2009			
generalni direktor	GREGORI Nina	24.6.2009	31.3.2012	33	ukinitiv

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO					
OBVEŠČEVALNO VARNOSTNA SLUŽBA					
generalni direktor	KLEMENČIČ Zoran	15.6.2004	6.1.2005	7	razrešitev
v.d. gen. direktor	REDNAK Gorazd	7.1.2005			
generalni direktor	JUSTIN Zoran	1.2.2005	1.12.2005	10	razrešitev
generalni direktor	ČRNČEC Damir	2.12.2005		60	končal mandat
generalni direktor	ČRNČEC Damir	1.12.2010	11.2.2012	14	razrešitev
v.d. gen. direktor	PERNE Boštjan	23.2.2012			
DIREKTORAT ZA OBRAMBNO POLITIKO					
v.d. gen. direktorja	KREK Uroš	15.6.2004	7.7.2005		
v.d. gen. direktorja	ŠTEH Janko	7.7.2005			
generalni direktor	BURGAR Tadej	18.11.2005	30.4.2009	41	razrešitev
v.d. generalni direktor	ŠAVC Primož	1.5.2009			
generalni direktor	ŠAVC Primož	30.7.2009		še traja	
DIREKTORAT ZA LOGISTIKO					
v.d. gen. direktor	KREMLJAK	15.6.2004	6.1.2005		
v.d. gen. direktor	KRAŠEVEC	7.1.2005	7.7.2005		
v.d. gen. direktor	DOLINAR Damjan	7.7.2005	31.7.2006		
v.d. gen. direktor	SENICA Marjan	1.8.2006			
v.d. gen. direktor	NERED Igor	1.2.2007			
generalni direktor	NERED Igor	18.5.2007		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA OBRAMBNE ZADEVE					
v.d. gen. direktor	NERED Igor	15.6.2004	29.6.2005		
generalni direktor	LOGAR Igor	30.6.2005		60	končal mandat
v.d. gen. direktor	ŽEL Rolando	30.6.2010			
generalni direktor	ŽEL Rolando	30.12.2010		še traja	
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO					
DIREKTORAT ZA E-UPRAVO IN UPRAVNE PROCESE					
v.d. gen. direktor	TOMAŽIČ Franc	20.1.2005	20.4.2005		
generalni direktor	TOMAŽIČ Franc	21.4.2005	31.8.2009	52	razrešitev
v.d. gen. direktor	DOBNIKAR Aleš	1.9.2009			
generalni direktor	DOBNIKAR Aleš	1.11.2009	31.3.2012	29	ukinitev
DIREKTORAT ZA ORGANIZACIJO IN KADRE					
v.d. generalna direktorica	KORADE PURG	15.4.2005			
v.d. generalna direktorica	ĀORADE PURG	15.10.2005			
generalna direktorica	ĀAMŠAK PEŠEC	1.6.2006		60	končal mandat
generalna direktorica	RAMŠAK PEŠEC	1.6.2011	31.3.2012		ukinitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA INVESTICIJE IN NEPREMIČNINE (DIREKTORAT ZA INVESTICIJE, NEPREMIČNINE IN SKUPNE SLUŽBE DRŽAVNE UPRAVE)					
v.d. gen. direktor	VALIČ Mitja	18.4.2005			
generalni direktor	BENULIČ	1.4.2006	8.10.2006	6	razrešitev
v.d. gen. direktor	CVELBAR Stane	9.10.2006			
generalni direktor	CVELBAR Stane	21.2.2007		60	končal mandat
generalni direktor	CVELBAR Stane	21.2.2012	31.3.2012	1	ukinitev
DIREKTORAT ZA PLAČE V JAVNEM SEKTORJU					
v.d. gen. direktor	KLINAR Igor	1.4.2005			
generalni direktor	KLINAR Igor	10.11.2005	20.9.2009	46	ukinitev
1.4. MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR					
1.4.1. DIREKTORAT ZA OKOLJE					
generalni direktor	TAVZES Radovan	23.8.2004	4.3.2008	42	razrešitev
v.d. gen. direktor	KOPAČ Samo	5.3.2008			
v.d. gen. direktor	KOPAČ Samo	5.9.2008			
generalni direktor	KRAJČIČ Darij	2.2.2009	21.1.2010	12	razrešitev
v.d. gen. direktor	KOPAČ Samo	22.1.2010			
v.d. gen. direktor	KOPAČ Samo	22.7.2010			
generalna direktorica	AVČIN TRŽAN	1.12.2010	31.3.2012	16	prenehanje

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA EVROPSKE ZADEVE IN INVESTICIJE sedaj DIREKTORAT ZA JAVNE SLUŽBE IN INVESTICIJE					
v.d. gen. direktor	VEZJAK Marjan	12.5.2005			
generalni direktor	VEZJAK Marjan	24.11.2005	31.10.2006	11	razrešitev
v.d. gen. direktorica	PODLIPNIK	1.11.2006			
v.d. gen. direktorica	PODLIPNIK	1.5.2007			
generalna direktorica	PODLIPNIK	7.6.2007	2.8.2009	26	razrešitev
v.d. gen. direktor	DEJAK Bojan	3.8.2009			
v.d. gen. direktor	DEJAK Bojan	4.2.2010			
generalni direktor	DEJAK Bojan	2.7.2010	31.3.2012	21	ukinitev
DIREKTORAT ZA PROSTOR					
generalna direktorica	ČERNELIČ Metka	15.6.2005	1.3.2009	45	razrešitev
v.d. gen. direktorja	PAVLIHA Mitja	8.3.2009			
v.d. gen. direktor	PAVLIHA Mitja	9.9.2009			
generalni direktor	PAVLIHA Mitja	9.10.2009	31.3.2012	29	ukinitev
MINISTRSTVO ZA FINANCE					
DIREKTORAT ZA ZAKLADNIŠTVO					
generalni direktor	ŽUNIČ Anton	2.9.2004	30.9.2005	13	razrešitev
v.d. gen. direktorica	ZADRAVEC	8.9.2005			
generalna direktorica	ZADRAVEC	22.6.2006	12.11.2009	41	razrešitev
v.d. gen. direktor	PLEŠEC Boštjan	13.11.2009			
generalni direktor	PLEŠEC Boštjan	7.5.2010		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA FINANČNI SISTEM					
v.d. gen. direktor	SVILAN Sibil	9.12.2004	26.5.2005		
generalni direktor	LAVRIČ Žiga	1.6.2005	9.10.2005	4	razrešitev
v.d. gen. direktorica	BOŽIČ Katja	10.10.2005			
generalna direktorica	BOŽIČ Katja	22.6.2006		60	končal mandat
generalna direktorica	BOŽIČ Katja	22.6.2011	31.3.2012	9	ukinitev
DIREKTORAT ZA JAVNO RAČUNOVODSTVO					
v.d. gen. direktorica	JANC Marija	6.1.2005			
generalna direktorica	JANC Marija	8.9.2005		60	končal mandat
generalna direktorica	JANC Marija	8.9.2010		še traja	
DIREKTORAT ZA SISTEM DAVČNIH, CARINSKIH IN DRUGIH JAVNIH PRIHODKOV					
v.d. gen. direktorica	ERJAVEC Irena	30.12.2004	1.6.2005		
generalna direktorica	ERJAVEC Irena	2.6.2005		60	končal mandat
generalna direktorica	KOVAČ ARH	2.6.2010	17.2.2012	21	razrešitev
v.d. gen. direktorica	PREZELJ Tamara	20.2.2012			

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja
DIREKTORAT ZA JAVNO PREMOŽENJE					
v.d. gen. direktorica	GREGORČIČ	6.1.2005	31.12.2005		
v.d. gen. direktor	ANDOLJŠEK Žiga	1.1.2006			
generalni direktor	ANDOLJŠEK Žiga	22.6.2006	5.2.2009	31	razrešitev
v.d. gen. direktorica	KERT Andreja	6.2.2009			
generalna direktorica	KERT Andreja	14.5.2009	1.2.2010	9	razrešitev
v.d. gen. direktor	GROFF FERJANČIČ Miranda	2.2.2010			
generalna direktorica	GROFF FERJANČIČ Miranda	1.6.2010	31.3.2012	22	ukinitev
DIREKTORAT ZA PRORAČUN					
v.d. gen. direktorica	KAMNAR Helena	6.1.2005	31.3.2006		
v.d. gen. direktorica	BRATUŠEK Alenka	1.4.2005			
generalna direktorica	BRATUŠEK Alenka	22.6.2006		60	končal mandat
generalna direktorica	BRATUŠEK Alenka	22.6.2011	20.12.2011	6	razrešitev
v.d. gen. direktor	POGAČAR Bojan	20.2.2012			

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA KULTURO					
DIREKTORAT ZA KULTURNO DEDIŠČINO					
v.d. gen. direktor	MRVIČ Stanislav	21.10.2004	31.5.2005		
generalni direktor	PRELOVŠEK Damjan	1.6.2005	12.2.2009	44	razrešitev
v.d. gen. direktor	DJURIĆ Bojan	12.2.2009			
v.d. gen. direktor	DJURIĆ Bojan	17.8.2009			
v.d. gen. direktorica	PEČNIK Damjana	2.10.2009			
generalna direktorica	PEČNIK Damjana	12.3.2010	31.3.2012	25	ukinitev
DIREKTORAT ZA MEDIJE					
v.d. gen. direktor	GAZDIĆ Sašo	21.10.2004	31.5.2005		
generalni direktor	PRODNIK Igor	1.6.2005	6.11.2008	41	razrešitev
v.d. gen. direktor	ADEM Skender	7.11.2008			
generalni direktor	STOPAR Vojko	1.7.2009	15.3.2012	33	razrešitev
DIREKTORAT ZA UMETNOST					
v.d. gen. direktor	KARDUM Simon	21.10.2004	9.6.2005		
generalna direktorica	NOVAK KAJZER Marjeta	9.6.2005	18.1.2007	19	razrešitev
v.d. gen direktorica	KOŽELJ Barbara	16.11.2007			
generalna direktorica	KOŽELJ Barbara	8.5.2008	31.3.2012	47	ukinitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA KULTURNI RAZVOJ IN MEDNARODNE ZADEVE					
v.d. gen. direktorica	KRALJ BERVAR Sonja	16.10.2009			
generalna direktorica	KRALJ BERVAR Sonja	12.3.2010	15.3.2012	24	razrešitev
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE					
DIREKTORAT ZA DELOVNA RAZMERJA IN PRAVICE IZ DELA					
v.d. gen. direktor	ŠTROVS Marko	9.12.2004			
generalni direktor	ŠTROVS Marko	24.11.2005	20.12.2006	13	razrešitev
v.d. gen. direktorica	TOMC LAMPIČ Romana	18.1.2007			
generalna direktorica	TOMC LAMPIČ Romana	7.6.2007	23.1.2008	8	razrešitev
v.d. gen. direktor	BUTINA Darko	15.5.2008			
v.d. gen. direktor	POGAČAR Peter	1.2.2009			
generalni direktor	POGAČAR Peter	12.3.2009		še traja	
DIREKTORAT ZA DRUŽINO					
v.d. gen. direktor	TIVADAR Jožef	30.12.2004	19.1.2006		
generalna direktorica	ERZAR Majda	19.1.2006	18.6.2009	41	razrešitev
v v.d. gen. direktorica	VODIČAR Ana	19.6.2009			
generalna direktorica	VODIČAR Ana	10.12.2009		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA SOCIALNE ZADEVE					
v.d. gen. direktor	DOMINKUŠ Davor	30.12.2004	27.4.2005		
generalni direktor	KOCIPER Štefan	28.4.2005	11.2.2007	22	razrešitev
v.d. gen. direktor	DOMINKUŠ Davor	12.2.2007			
generalni direktor	DOMINKUŠ Davor	12.7.2007		še traja	
DIREKTORAT ZA TRG DELA IN ZAPOSLOVANJE					
v.d. gen. direktorica	ČESEN Tanja	13.1.2005	28.4.2005		
v.d. gen. direktor	KOS Erik	28.4.2005	20.10.2005		
generalni direktor	DROBNIČ Robert	16.2.2006	28.11.2007	21	razrešitev
v.d. gen. direktorica	KOŠIR Damjana	28.11.2007			
generalna direktorica	KOŠIR Damjana	29.5.2008		še traja	
DIREKTORAT ZA INVALIDE					
v.d. gen. direktor	URŠIČ Cveto	24.2.2005			
generalni direktor	URŠIČ Cveto	28.10.2005		60	končal mandat
v.d. gen. direktorica	BAC Dragica	29.10.2010			
generalna direktorica	BAC Dragica	1.2.2011		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA PROMET					
DIREKTORAT ZA POMORSTVO					
v.d. gen. direktor	POŽAR Janez	4.12.2004	30.6.2005		
generalni direktor	LUIN Jadran	1.7.2005	12.3.2009	44	razrešitev
v.d. gen. direktor	POŽAR Janez	12.3.2009			
generalni direktor	POŽAR Janez	23.7.2009	31.3.2012	32	ukinitiv
DIREKTORAT ZA CESTE					
v.d. gen. direktor	VIDIC Tomaž	4.12.2004			
v.d. gen. Direktor	VIDIC Tomaž	1.7.2006			
generalni direktor	VIDIC Tomaž	31.7.2006	19.3.2009	32	razrešitev
v.d. gen. direktor	GAŠPERŠIČ Peter	19.3.2009			
v.d. gen. direktor	GAŠPERŠIČ Peter	18.9.2009			
generalni direktor	POLUTNIK David	1.4.2010	31.3.2012	24	ukinitiv
DIREKTORAT ZA ŽELEZNICE IN ŽIČNICE					
v.d. gen. direktorica	ŠINKOVEC FUNDUK Jelka	11.4.2005			
generalna direktorica	ŠINKOVEC FUNDUK Jelka	22.6.2006	19.3.2009	33	razrešitev
v.d. gen. direktor	ŽERAK Ljubo	19.3.2009			
generalni direktor	ŽERAK Ljubo	23.7.2009	16.12.2010	17	razrešitev
v.d. gen. direktorica	MAUHLER Nina				
generalna direktorica	MAUHLER Nina	1.5.2011	31.3.2012	11	ukinitiv

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA PROMETNO POLITIKO preimenovan v DIREKTORAT ZA PROMET					
v.d. gen. direktor	VRČKO Matjaž	29.9.2005	16.2.2006		
generalni direktor	ZAJC Ljubo	23.11.2006	31.12.2010	49	razrešitev
v.d. gen. direktor	ŽLENDER Bojan	1.1.2011			
generalni direktor	ŽLENDER Bojan	8.7.2011	31.3.2012	9	ukinitev
DIREKTORAT ZA LETALSTVO preimenovan DIREKTORAT ZA CIVILNO LETALSTVO					
v.d. gen. direktor	ŽUPANIČ Franc Željko	22.12.2005			
generalni direktor	ŽUPANIČ Franc Željko	25.5.2006	20.3.2008	22	razrešitev
v.d. gen. direktor	KOMAC Mirko	26.6.2008			
generalni direktor	KOMAC Mirko	24.9.2008	31.3.2012	42	ukinitev
DIREKTORAT ZA MEDNARODNE ZADEVE					
v.d. gen. direktorica	LENARČIČ Jana	24.1.2008			
generalna direktorica	LENARČIČ Jana	8.5.2008	31.3.2012	47	ukinitev
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE					
DIREKTORAT ZA EVROPSKE ZADEVE IN POLITIČNO BILATERALO					
v.d. gen. direktor	LOGAR Andrej	9.12.2004	30.6.2005		
v.d. gen. direktor	ŠUMRADA Janez	30.6.2005	31.3.2006		
v.d. gen. direktor	BENKO Bogdan	1.4.2006			
generalni direktor	BENKO Bogdan	11.1.2007	8.1.2009	24	razrešitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
v.d. gen. direktor	DROBNIČ Mitja	9.1.2009	26.2.2009		
v.d. gen. direktor	MIROŠIČ Iztok	27.2.2009			
v.d. gen. direktor	MIROŠIČ Iztok	28.8.2009	4.7.2010		
generalni direktor	SENČAR Igor	1.8.2010	9.2.2012	18	razrešitev
v.d. gen. direktor	CENCEN Marjan	23.2.2012	31.3.2012		
DIREKTORAT ZA MEDNARODNO PRAVO IN ZAŠČITO DRŽAVLJANOV (prej - DIREKTORAT ZA MEDNARODNO PRAVO IN ZAŠČITO INTERESOV)					
v.d. gen. direktor	ŠTER Andrej	9.12.2004	20.4.2005		
generalni direktor	ŠTER Andrej	21.4.2005	30.11.2006	19	razrešitev
v.d. gen. direktorice	BLOKAR Ondina	1.12.2006			
v.d. gen. direktorice	BLOKAR Ondina	1.6.2007			
generalna direktorica	BLOKAR Ondina	6.12.2007	31.7.2009	20	razrešitev
generalni direktor	ZIDAR Andraž	16.11.2009	3.1.2012	26	razrešitev
v.d. gen. direktor	KOJC Robert	23.2.2012			
DIREKTORAT ZA NAČRTOVANJE POLITIK IN POLITIČNO MULTILATERALO					
v.d. gen. direktor	RAŠČAN Stanislav	9.12.2004	26.1.2006		
generalna direktorica	PIPAN Anita	26.1.2006	5.2.2009	36	razrešitev
v.d. gen. direktor	BENEDEJČIČ Andrej	6.2.2009			

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA MULTILATERALNE IN GLOBALNE ZADEVE prej DIREKTORAT ZA NAČRTOVANJE POLITIK IN POLITIČNO MULTILATERALO					
generalni direktor	BENEDEJČIČ Andrej	16.4.2009	31.8.2011	29	razrešitev
v.d. gen. direktorica	BENČINA Dragoljuba	16.2.2012			
DIREKTORAT ZA GOSPODARSKO DIPLOMACIJO IN RAZVOJNO SODELOVANJE					
generalni direktor	GAŠPARIČ Vladimir	1.1.2010	29.9.2011	22	razrešitev
DIREKTORAT ZA MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE IN HUMANITARNO POMOČ					
v.d. gen. direktorice	SUHADOLNIK Alenka	14.7.2011	20.10.2011		
v.d. gen. direktorice	ŠTRUKELJ Mitja	21.10.2011			
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE					
DIREKTORAT ZA JAVNO ZDRAVJE					
v.d. gen. direktor	MAUČEC ZAKOTNIK Jožica	16.12.2004	1.6.2005		
generalna direktorica	SELJAK Marija	1.6.2005	20.7.2008	38	razrešitev
v.d. gen. direktorica	GRUNTAR ČINČ Mojca	21.7.2008			

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
v.d. gen. direktorica	GRUNTAR ČINČ Mojca	21.1.2009			
generalna direktorica	GRUNTAR ČINČ Mojca (GOBEC)	1.6.2009		še traja	
DIREKTORAT ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO					
v.d. gen. direktor	REMŠKAR Janez	15.6.2005			
generalni direktor	REMŠKAR Janez	17.11.2005		60	končal mandat
v.d. gen. direktor	MOROVIC Barbara Evgenija	17.11.2010			
generalna direktorica	JAMNIK Barbara Evgenija (MOROVIC)	1.4.2011		še traja	
DIREKTORAT ZA ZDRAVSTVENO EKONOMIKO					
generalni direktor	ŠTULAR Tadej	29.6.2007	7.2.2008		razrešitev
v.d. gen. direktor	ARZENŠEK Jožef	8.2.2008			
v.d. gen. direktor	ARZENŠEK Jožef	8.8.2008	4.12.2008		
v.d. gen. direktor	GREGORIČ ROGELJ Elda	4.12.2008			
generalna direktorica	GREGORIČ ROGELJ Elda	1.6.2009		še traja	

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE					
DIREKTORAT ZA ZAKONODAJO S PODROČJA PRAVOSODJA					
v.d. gen. direktorica	REGANCIN Sara	16.12.2004	27.4.2005		
generalni direktor	MOZETIČ Miroslav	28.4.2005	31.1.2006	9	razrešitev
v.d. gen. direktorica	LANG Andreja	1.2.2006			
v.d. gen. direktorica	REJEC LONGAR Katja	1.8.2006			
v.d. gen. direktorica	REJEC LONGAR Katja	1.2.2007			
generalni direktor	PETREVČIČ Leon	1.3.2007	19.3.2009	25	razrešitev
v.d. gen. direktorica	LANG ANDREJA	20.3.2009			
generalna direktorica	LANG Andreja	24.6.2009	31.3.2012	33	ukinitev
DIREKTORAT ZA PRAVOSODNO UPRAVO					
v.d. gen. direktor	BELE Igor	16.12.2004	27.4.2005		
generalni direktor	BELE Igor	28.4.2005	31.5.2006	13	razrešitev
v.d. gen. direktor	KOTNIK Rajko	1.6.2006			
v.d. gen. direktor	KOTNIK Rajko	1.12.2006			
v.d. gen. direktor	KOTNIK Rajko	1.6.2007			
generalna direktorica	PRISTAVEC TRATAR Evelin	19.9.2007	17.11.2009	26	razrešitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
v.d. gen. direktorica	GRGUREVIČ ALČIN Maša	18.11.2009			
generalna direktorica	GRGUREVIČ ALČIN Maša	15.3.2010	31.3.2012	25	ukinitev
DIREKTORAT ZA MEDNARODNO SODELOVANJE IN MEDNARODNO PRAVNO POMOČ					
v.d. gen. direktorica	JAVORŠEK Barbara	1.1.2005	18.5.2005		
generalna direktorica	JAVORŠEK Barbara	19.5.2005	28.2.2007	21	razrešitev
v.d. gen. direktorica	REJEC LONGAR Katja	1.3.2007			
generalna direktorica	REJEC LONGAR Katja	1.7.2007	31.3.2012	57	ukinitev
MINISTSTVO ZA GOSPODARSTVO					
DIREKTORAT ZA NOTRANJI TRG					
v.d. gen. direktor	PUHAN Peter	16.12.2004			
generalni direktor	PUHAN Peter	17.11.2005	31.8.2006	9	razrešitev
v.d. gen. direktorica	PREŠEREN Saša	1.9.2006	2.1.2007		
v.d. gen. direktor	ZUPANC Zlatko	3.1.2007			
generalni direktor	MATJAŠEC Brane	21.5.2007	30.6.2008	13	razrešitev
v.d. gen. direktor	VRTAČNIK Peter	1.7.2008			
generalni direktor	ŠKODA Bojan	1.9.2008	18.12.2008	4	razrešitev
v.d. gen. direktor	VRTAČNIK Peter	18.12.2008			
generalni direktor	VRTAČNIK Peter	1.6.2009	21.1.2011	20	razrešitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
v.d. gen. direktor	NAPOTNIK Drago	22.1.2011			
generalni direktor	NAPOTNIK Drago	1.6.2011	15.12.2011	7	razrešitev
v.d. gen. direktor	SOLJAČIČ Vinka	16.12.2011	31.3.2012		
DIREKTORAT ZA EKONOMSKE ODNOSE S TUJINO (18.5.2011 se združi v Direktorat turizem in internacionalizacijo)					
v.d. gen. direktorica	JAZBINŠEK VOLK Mojca	16.12.2004	31.1.2006		
v.d. gen. direktorica	JAKŠE Monika	1.2.2006			
generalni direktor	KOLEŠA Sabina	1.5.2006	18.12.2008	32	razrešitev
v.d. gen. direktorica	JERINA Metka	18.12.2008			
v.d. gen. direktorica	JERINA Metka	26.6.2009	1.12.2009		
v.d. gen. direktor	KILLER Alfred	1.12.2009			
generalni direktor	KILLER Alfred	1.6.2010	4.2.2011	8	razrešitev
v.d. gen. direktor	GRILC Petra	5.2.2011	17.5.2011		
DIREKTORAT ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE – NI VEČ					
v.d. gen. direktor	JANŠA Matjaž	16.12.2004			
generalni direktor	JANŠA Matjaž	17.11.2005	15.9.2009	46	ukinitev
DIREKTORAT ZA PODJETNIŠTVO IN KONKURENČNOST					
v.d. gen. direktor	KITANOVSKI Andrej	12.5.2005			
generalni direktor	KITANOVSKI Andrej	24.11.2005	31.1.2007	14	razrešitev
v.d. gen. direktor	BURGAR Janko	1.2.2007			
v.d. gen. direktor	BURGAR Janko	1.8.2007	4.11.2007		

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
v.d. gen. direktor	PLETERSKI Miran	5.11.2007			
generalni direktor	PLETERSKI Miran	21.2.2008	13.8.2009	18	razrešitev
v.d. gen. direktor	RIBARIČ Peter	1.1.2010			
v.d. gen. direktor	ZOR Franc	1.7.2010	30.11.2010		
v.d. gen. direktor	BURGAR Janko	1.12.2010	31.12.2010		
generalna direktorica	GRANATIR LAPUH Edita	1.2.2011	31.3.2012	14	ukinitev
DIREKTORAT ZA ENERGIJO					
generalni direktor	ŽEBELJAN Djordje	15.8.2004	6.2.2006	18	razrešitev
v.d. gen. direktor	ŽLAHTIČ Franc	6.2.2006	3.4.2006		
v.d. gen. direktor	ŠALAMUN Igor	4.4.2006			
generalni direktor	ŠALAMUN Igor	29.6.2006	10.12.2008	29	razrešitev
v.d. gen. direktor	KOPAČ Janez	10.12.2008			
generalni direktor	KOPAČ Janez	1.6.2009	16.2.2012	33	razrešitev
v.d. gen. direktor	FORTUNAT Julijan				
DIREKTORAT ZA TURIZEM IN INTERNACIONALIZACIJO					
v.d. gen. direktor	HRIBAR Marjan	18.5.2011			
generalni direktor	HRIBAR Marjan	18.11.2011	31.3.2012	4	ukinitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO					
DIREKTORAT ZA VARNO HRANO					
v.d. gen. direktor	GLAVAČ Janez	6.1.2005	2.6.2005		
generalni direktor	BREZNIK Bety	2.6.2005	30.9.2007	28	razrešitev
generalni direktor	KOČAR Matjaž	1.9.2008	31.3.2012	43	ukinitiv
DIREKTORAT ZA GOZDARSTVO, LOVSTVO IN RIBIŠTVO					
v.d. gen. direktor	PERKO Srečko	6.1.2005	22.9.2005		
generalni direktor	DRAŠLER Andrej	22.9.2005		60	razrešitev
generalna direktorica	ZAVRL BOGATAJ Anica	22.9.2010	31.3.2012	18	ukinitiv
DIREKTORAT ZA KMETIJSTVO					
v.d. gen. direktor	SENEGAČNIK Alojz	6.1.2005	25.3.2007		
v.d. gen. direktor	RAVNIK Branko	26.3.2007			
generalni direktor	RAVNIK Branko	4.7.2007	16.2.2012	55	razrešitev
v.d. gen. direktorica	BAVEC Martina	1.3.2012			
MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO					
DIREKTORAT ZA TEHNOLOGIJO – ukinitiv direktorata					
v.d. gen. direktor	FLAŠKER Jože	1.1.2005			
generalni direktor	MIHELIČ Aleš	19.4.2007	11.11.2010	43	ukinitiv

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA INFORMACIJSKO DRUŽBO					
v.d. gen. direktor	ZRIMŠEK Jožef	1.1.2005			
generalni direktor	ZRIMŠEK Jožef	20.10.2005	31.8.2006	10	razrešitev
v.d. gen. direktor	BELIČ Igor	1.9.2006	5.10.2006		
v.d. gen. direktor	FLOGIE Andrej	5.10.2006			
generalni direktor	FLOGIE Andrej	1.1.2007	31.3.2009	27	razrešitev
v.d. gen. direktorica	ŠEL Davorka	1.4.2009	31.8.2009		
v.d. gen. direktor	SIMIČ Nikolaj	1.9.2009			
generalni direktor	SIMIČ Nikolaj	1.3.2010	30.9.2010	7	razrešitev
v.d. gen. direktor	TURK Marjan	1.10.2010			
generalni direktor	TURK Marjan	1.1.2011	31.3.2012	15	ukinitev
DIREKTORAT ZA ZNANOST IN VISOKO ŠOLSTVO					
v.d. gen. direktor	BERGANT Zvonko	12.9.2005			
v.d. gen. direktor	BERGANT Zvonko	1.7.2006	1.10.2006		
v.d. gen. direktor	PRISTOVŠEK Primož	9.11.2006			
generalni direktor	PRISTOVŠEK Primož	15.5.2007	21.2.2008	9	razrešitev
v.d. gen. direktor	PERDIH Marko	6.3.2008			
generalni direktor	PERDIH Marko	29.7.2008	15.3.2009	8	razrešitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
DIREKTORAT ZA VISOKO ŠOLSTVO					
v.d. gen. direktorica	ŠIROK Majda	10.3.2009			
generalna direktorica	ŠIROK Majda	4.9.2009	31.8.2010	12	razrešitev
v.d. gen. direktor	SORČAN Stojan	1.9.2010			
generalni direktor	SORČAN Stojan	1.1.2011	31.3.2012	15	ukinitev
DIREKTORAT ZA ZNANOST – ukinitev direktorata					
v.d. gen. direktorica	KOLAR Jana	10.3.2009			
generalna direktorica	KOLAR Jana	15.7.2009	11.11.2010	16	ukinitev
DIREKTORAT ZA INVESTICIJE					
v.d. gen. direktor	VALIČ Mitja	24.4.2009			
generalni direktor	VALIČ Mitja	23.7.2009	31.3.2012	32	ukinitev
DIREKTORAT ZA ZNANOST IN TEHNOLOGIJO					
v.d. gen. direktorica	KOLAR Jana	12.11.2010			
generalna direktorica	KOLAR Jana	11.3.2011	31.3.2012	13	ukinitev
MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT					
DIREKTORAT ZA ŠPORT					
v.d. gen. direktor	POLAJNAR Ignac	27.12.2004	25.5.2005		
generalni direktor	KARPLJUK Damir	26.5.2005	25.5.2006	12	razrešitev
v.d. gen. direktor	STARČEK Simon	15.2.2007			
generalni direktor	STARČEK Simon	20.6.2007	22.1.2009	19	razrešitev

	priimek in ime	imenovan	razrešen/ prenehala funkcija	na funkciji /št. mesecev	vzrok prenehanja položaja
v.d. gen. direktor	RAJŠTER Marko	22.1.2009			
generalni direktor	RAJŠTER Marko	1.6.2009	15.3.2012	34	razrešitev
DIREKTORAT ZA VRTCE IN OSNOVNO ŠOLSTVO					
v.d. gen. direktorica	ZEVNIK Metka	27.12.2004	6.7.2005		
generalna direktorica	ŠKRINJAR Mojca	7.7.2005	31.12.2008	42	razrešitev
v.d. gen. direktor	ČERNILEC Boris	12.1.2009			
generalni direktor	ČERNILEC Boris	1.5.2009	31.3.2012	35	ukinitev
DIREKTORAT ZA SREDNJE IN VIŠJE ŠOLSTVO TER IZOBRAŽEVANJE ODRASLIH					
v.d. gen. direktor	BANDELJ Elido	27.12.2004	31.7.2005		
v.d. gen. direktor	MEŽAN Janez	1.8.2005			
generalni direktor	MEŽAN Janez	2.2.2006	31.10.2008	33	razrešitev
v.d. gen. direktor	LOGAJ Vinko	29.1.2009			
generalni direktor	LOGAJ Vinko	1.5.2009	31.3.2012	35	ukinitev položaja

PRILOGA H: Uradniki na položaju po stopnjah uradniškega naziva (interni podatki Ministrstva za pravosodje in javno upravo)

Uradniki na položaju po stopnjah uradniškega naziva	31.12.2010	31.12.2011
VODJA SEKTORJA	593	569
Vodja sektorja/sluzbe/centra v ministrstvu	277	262
Vodja sektorja/sluzbe v organu v sestavi	187	191
Vodja sektorja v Vladni sluzbi	68	68
Vodja sektorja v upravni enoti/obmocni enoti	61	48
VODJA ODDELKA	884	847
Vodja oddelka v sektorju/sluzbi v ministrstvu	163	137
Vodja oddelka v sektorju/sluzbi v organu v sestavi	277	213
Vodja oddelka ali sluzbe v upravni enoti/obmocni enoti	410	460
Vodja oddelka v Vladni sluzbi	34	37
VODJA REFERATA	165	170
Vodja referata v organu v sestavi	29	27
Vodja referata/sluzbe v upravni enoti/obmocni enoti	136	143
VODJA PROJEKTNE ENOTE	2	1
Vodja projektne enote z vec kot 15 delovnimi mesti	2	1
Drugi uradniki na položaju (vodja glavne pisarne, direktor urada, vodja izpostave, vodja obmocne enote itd.)	1647	1589

PRILOGA I: Pregled sestave uradniškega sveta med leti 2003-2012

<p>Sestava US, prva konstitutivna seja, 30.6.2003</p>	<p>PREDSEDNICA:</p> <ul style="list-style-type: none">- Štefka KORADE PURG (od 2003 do odstopa 2006) <p>ČLANI:</p> <ul style="list-style-type: none">- Lidija Apohal Vučkovič- Mirko Bandelj- Dr. Rado Bohinc- Nevenka Črešnar Pergar- Damjan Lah- Zdravko Melanšek- Dušan Pečnik- Jože Romšek- Franc Tomažič- Dr. Verica Trstenjak- dr. Grega Virant
<p>Leto 2004 – 2005 Sklep Vlade RS, 9.12.2004</p> <p>Razrešeni člani:</p> <ul style="list-style-type: none">- dr. Rado Bohinc- Mirko Bandelj- Damjan Lah- Lidija Apohal Vučkovič <p>Imenovani za člane:</p> <ul style="list-style-type: none">- dr. Gregor Virant- Mateja Tamara Fajs- Marko Starman- Robert Marolt <p>Sestava:</p> <p>PREDSEDNICA</p> <ul style="list-style-type: none">- Štefka KORADE PURG <p>ČLANI:</p> <ul style="list-style-type: none">- Lidija Apohal Vučkovič- Mirko Bandelj- Dr. Rado Bohinc- Nevenka Črešnar Pergar- Damjan Lah- Zdravko Melanšek- Dušan Pečnik- Jože Romšek- Franc Tomažič- Prof. dr. Verica Trstenjak- dr. Grega Virant <p>Predsednik Republike Slovenije: dne 14.5.2005</p> <p>razrešena:</p> <ul style="list-style-type: none">- dr. Grega Virant- dr. Verica Terstenjak <p>imenovana:</p> <ul style="list-style-type: none">- dr. Božo Grafenauer- dr. Matjaž Nahtigal	<p>PREDSEDNICA</p> <ul style="list-style-type: none">- Štefka KORADE PURG <p>ČLANI:</p> <ul style="list-style-type: none">- Lidija Apohal Vučkovič- Mirko Bandelj- Dr. Rado Bohinc- Dr. Božo Grafenauer- Nevenka Črešnar Pergar- Damjan Lah- Zdravko Melanšek- Dr. Matjaž Nahtigal- Dušan Pečnik- Jože Romšek- Franc Tomažič

<p>Leto 2006- 2007 Sklep Vlade RS, dne 26.1.2006 Razrešena:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mateja Tamara Fajs <p>Imenovana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mag. Božo Predalič 	<p>Spremenjena sestava US z dne 13.3.2006</p> <p>PREDSEDNIK</p> <ul style="list-style-type: none"> - Robert MAROLT <p>ČLANI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nevenka Črešnar Pergar - doc. dr. Božo Grafenaur - Štefka Korade Purg - Radivoje Urošević - dr. Matjaž Nahtigal - Dušan Pečnik - mag. Božo Predalič - Jože Romšek - Marko Starman - Franc Tomažič - dr. Grega Virant
<p>Leto 2008</p> <p>sklep Vlade RS z dne 4. 12. 2008:</p> <p>razrešeni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dr. Grega Virant - mag. Marko Starman - Robert Marolt - Mag. Božo Predalič <p>imenovani:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dr. Boštjan Brezovnik - dr. Polona Kovač - Diana Milivojevič - mag. Živana Veingerl - Čič 	<p>Spremenjena sestava US:</p> <p>PREDSEDNIK: Robert MAROLT</p> <p>ČLANI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dr. Boštjan Brezovnik - Nevenka Črešnar Pergar - doc.dr. Božo Grafenaur - doc. dr. Polona Kovač - Štefka Korade Purg - Diana Milivojevič - dr. Matjaž Nahtigal - Dušan Pečnik - Jože Romšek - Franc Tomažič - Radivoj Urošević - Mag. Živana Veingerl Čič
<p>Leto 2009 in NOVE VOLITVE leta 2010</p> <p>Sklep Vlade RS, z dne 2.7.2009 Imenovani:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dr. Mitja Horvat - Diana Milivojevič - Dr. Janez Stare - Živana Veingerl Čič <p>Imenovanje članov US s strani predsednika RS, z dne 2.6.2009:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prof. dr. Janez Čebulj - prof. dr. Marjan Brezovšek - doc. dr. Polona Kovač <p>Izvoljeni s strani javnih uslužbencev, dne 1.6.2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zorica Bukinac Cimperšek - Mojca Maček - Vojko Volk <p>Predstavnika sindikata z dne 25.5.2009:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dušan Pečnik - Radivoj Urošević <p>Sklep Vlade RS, z dne 24.12.2009 Na lastno željo razrešena:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mag. Živana Veingerl Čič 	<p>PREDSEDNIK: dr. Polona KOVAČ</p> <p>ČLANI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prof. Marjan Brezovšek - Zorica Bukinac Comperšek - Prof.dr. Janez Čebulj - Doc. dr. Mitja Horvat - Milan Kranjc - Mojca Maček - Diana Milivojevič - Dušan Pečnik - Dr. Janez Stare - Radivoj Urošević - Vojko Volk <p>-</p>

<p>Imenovan za člana: - Milan Kranjc</p>	
<p>Spremenjena sestava US: Leto 2011 Sklep Vlade RS, z dne 8.12.2011 Razrešitev Diane Milivojevič glede na njen odstop</p>	<p>Spremenjena sestava US: PREDSEDNIK: dr. Polona KOVAČ ČLANI: - Prof. Marjan Brezovšek - Zorica Bukinac Comperšek - Prof.dr. Janez Čebulj - Milan Kranjc - Doc. dr. Mitja Horvat - Mojca Maček - Dušan Pečnik - Dr. Janez Stare - Radivoj Urošević - Vojko Volk</p> <p>Na 22. seji US, dne 10.10.2011 odstopila doc. dr. Polona Kovač z dolžnosti predsednice US Na 23. seji US, dne 14.11. 2011 na tajnih volitvah izvoljen za predsednika US, dr. Janez Stare</p>
<p>Leto 2012 Na 25. seji US, dne 9.1.2012 izvoljena za namestnico predsednika US ga. Mojca Maček Na 29. seji US, dne 26.4.2012 izvoljena za predsednico US ga. Zorica Bukinac Cimperšek Sklep Vlade RS z dne 29.3.2012 Razrešeni: - dr. Mitja Horvat - Milan Kranjc - Dr. Janez Stare Imenovani: - dr. Mitja Horvat - Kory Golob - Dr. Božo Predalič - Rado Likar</p>	<p>Spremenjena sestava US: PREDSEDNIK: Zorica Bukinac Cimperšek ČLANI - Prof. Marjan Brezovšek - Prof.dr. Janez Čebulj - Kory Golob - doc. dr. Mitja Horvat - dr. Polona Kovač - Rado Likar - Mojca Maček - Dušan Pečnik - dr. Božo Predalič - Radivoj Urošević - Vojko Volk</p>